

3. Februar 2003

Aus Politik und Zeitgeschichte

B 6–7/2003



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Berliner Freiheit 7
53111 Bonn.

Redaktion:
Dr. Klaus W. Wippermann
(verantwortlich)
Dr. Katharina Belwe
Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer
Koredaktion dieser Ausgabe:
Nicole Maschler

Internet:
www.das-parlament.de
E-Mail: apuz@bpb.de

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung Das Parlament
Saar-Blies-Gewerbepark / In der Lach 8,
66271 Kleinblittersdorf-Hanweiler,
Telefon (0 68 05) 61 54 39,
Fax (0 68 05) 61 54 40,
E-Mail: parlament@sdv-saar.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung Das Parlament einschließlich Beilage zum Preis von Euro 9,57 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis Euro 34,90 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von Euro 3,58 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage Aus Politik und Zeitgeschichte stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Arbeitslosigkeit ist eine Herausforderung, der sich jede Regierung stellen muss. Die (alte und neue) rot-grüne Bundesregierung begegnet ihr u. a. mit einem Umbau der Arbeitsämter zu so genannten Job-Centern, wie er von der „Hartz-Kommission" im Herbst 2002 vorgeschlagen worden ist. *Günther Schmid* – Mitglied dieser Kommission – gibt einen Überblick über die von dem Gremium entwickelten Strategien und ihre erwünschte Wirkung; *Rudolf Hickel* unterzieht diese einer Kritik.

■ Arbeitslose werden von der Politik immer wieder als Sündenböcke für ungelöste soziale Probleme herangezogen. Als direkten Nutzern des sozialen Sicherungssystems bürdet man ihnen gern die Verantwortung für dessen Schieflage auf. *Frank Oschmiansky* zeigt, dass dies geradezu reflexartig vor Bundestagswahlen geschieht mit dem Ziel der politischen Profilierung. Statt Arbeitslose zu befähigen und zu ermutigen, würden diese durch den öffentlich geäußerten Verdacht der Faulheit stigmatisiert und entmutigt.

■ Welche psychischen Folgen dies für die von Arbeitslosigkeit Betroffenen hat oder haben kann, veranschaulicht *Christine Morgenroth.* Erwerbsarbeit hat für die Lebensgestaltung und Identitätsentwicklung der Menschen einen zentralen Stellenwert. Dies macht es Arbeitslosen schwer bis unmöglich, den Widerspruch zwischen der notwendigen Verarbeitung des Arbeitsplatzverlustes und ihrem Bedürfnis (wie der von außen an sie herangetragenen Forderung), alsbald wieder eine Arbeit aufzunehmen, zu lösen. *Morgenroth* warnt davor, die depressive Reaktion Betroffener als individuelle Pathologie umzudeuten.

■ Arbeitslosigkeit ist nicht nur für die Betroffenen negativ, sie zeitigt auch Auswirkungen auf das regionale Umfeld, in dem sie auftritt. *Heinz J. Ebenrett, Dieter Hansen* und *Klaus J. Puzicha* sind zu dem Ergebnis gelangt, dass hohe Arbeitslosigkeit in einer Region und die dadurch verursachte Abwanderung mit einer spürbaren Beeinträchtigung des regionalen Intelligenzniveaus einhergehen. Die Autoren sprechen von einem Circulus vitiosus aus kontinuierlicher Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der beruflichen Qualifikation der zurückbleibenden Bevölkerung. Besonders betroffen seien die an der Schwelle zum Erwerbsleben stehenden Jugendlichen.

■ *Thomas Kieselbach* und *Gert Beelmann* gehen dem Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen und dem Risiko sozialer Ausgrenzung in verschiedenen europäischen Ländern nach. Sie beschreiben die Dynamik sozialer Ausgrenzungsprozesse und arbeiten auf dieser Basis heraus, welche Maßnahmen zur Reduzierung des Ausgrenzungsrisikos geboten sind. Das überraschende Ergebnis besagt, dass das Ausmaß sozialer Ausgrenzung in den meisten nordeuropäischen Ländern – allen voran Deutschland – deutlich höher ist als in den Ländern Südeuropas. Das Ausnahmeland Schweden steht als Beispiel dafür, dass sozialpolitische Maßnahmen individuelle Risiken mildern können.

■ Neue Wege zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zeigt *Günter Thoma* auf. Neben Maßnahmen, die auf die Überwindung der allgemeinen Krise der Arbeit gerichtet sind, plädiert der Autor dafür, jungen Menschen den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt zu erleichtern. Dies soll durch eine gezielte Förderung der Ausbildungsreife und durch eine Optimierung der Ausbildungssituation geschehen. In Fällen, in denen das nicht zum erwünschten Erfolg führt, schlägt *Thoma* innovative Qualifizierungsmaßnahmen vor.

Katharina Belwe ■

Günther Schmid

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission

I. Auftrag und Leitbild der Kommission

Die Bundesregierung reagierte auf den „Vermittlungsskandal" der Bundesanstalt für Arbeit (BA) am 25. Februar 2002 rasch und hart mit einem Zweistufenplan. Die wichtigsten Sofortmaßnahmen der *ersten Stufe* waren: Überführung der BA von einer öffentlichen Behörde in eine Dienstleistungsinstitution mit privatwirtschaftlichen Führungsstrukturen, Übergabe der Geschäfte des Präsidenten an einen aus drei Personen bestehenden Vorstand auf befristeter vertraglicher Grundlage, Umwandlung des drittelparitätischen Verwaltungsrats in einen Aufsichtsrat bei gleichzeitiger Verkleinerung, freier Marktzugang für Vermittler und die Einführung von Vermittlungsgutscheinen für arbeitslose Leistungsbezieher. In der *zweiten Stufe* wurde eine 15-köpfige Kommission für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" eingesetzt, die nach ihrem Vorsitzenden benannte „Hartz-Kommission". Deren Aufgabe war es, bis zum Ende der vergangenen Legislaturperiode ein Konzept für den künftigen Arbeitszuschnitt und für die neue Organisationsstruktur der BA inklusive eines Durchführungsplans vorzulegen.[1]

Der Auftrag der Kommission bestand also nicht darin, ein umfassendes Konzept zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vorzulegen. Insbesondere war es nicht die Aufgabe, beschäftigungspolitische Strategien zu entwickeln, die völlig außerhalb des Handlungsbereichs der BA liegen, etwa Vorschläge zur Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik. Kritik, die moniert, das Hartz-Konzept sei zur Schaffung von Arbeitsplätzen ungeeignet, geht daher am Auftrag der Kommission vorbei. Dennoch hat sich die Kommission in der Tat keine engen Grenzen gesetzt und den Auftrag auch als Aufforderung verstanden, Vorschläge für neue Instrumente zu entwickeln, bei deren Umsetzung die BA nur teilweise oder indirekt beteiligt ist.

Das Leitbild der Kommission ist auch nicht – wie in der derzeitigen Diskussion vielfach unterstellt – auf die „Aktivierung" von Arbeitslosen begrenzt, sondern geht weit darüber hinaus. Mit dem Leitbild „*Eigenaktivitäten auslösen und Sicherheiten einlösen*" knüpft die Kommission an die zukunftweisende Strategie an, Flexibilität und Sicherheit („flexicurity") in umfassender Weise in Übereinstimmung zu bringen.[2] Das bedeutet, dass sich die Arbeitsmarktpolitik nicht durch „*Fördern und Fordern*" auf die Eingliederung von Arbeitslosen beschränken kann, sondern frühzeitig Eigenaktivitäten auf allen Ebenen auslösen muss, um Arbeitslosigkeit *präventiv* zu verhindern. In ihrem „Masterplan" fordert die Kommission darüber hinaus alle Personen in verantwortlicher Position auf („*Profis der Nation*"), durch ihr spezifisches Können zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist nicht nur eine Aufgabe der Politik, sondern auch ein zivilgesellschaftlicher Auftrag.

II. Ausgewählte Vorschläge der Kommission

1. „Job-Center" – das neue Arbeitsamt

In Zukunft soll es keine Arbeitsämter im herkömmlichen Sinn mehr geben. Die jetzigen Hauptstellen werden zu regionalen Job-Centern umgewandelt, ihre Zahl wird mittelfristig von 181 auf ca. 50 bis 70 reduziert. Sie sollen möglichst natürliche und miteinander verflochtene Arbeitsmarktregionen abdecken. Die zur Zeit etwa 600 Dienststellen der Arbeitsämter werden in operative Job-Center vor Ort transformiert und auf etwa 880 aufgestockt. Sie sollen die zentralen Anlaufstellen für alle sein, die arbeitslos sind, also auch für bisher erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger.[3] Diese opera-

1 Der 343 Seiten umfassende Bericht wurde – nebst einer CD-Rom mit Hintergrundmaterialien und Analysen – am 16. August 2002 dem Bundeskanzler übergeben. Vgl. Peter Hartz u. a., Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission (Broschüre A 306 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung), Berlin 2002.

2 Vgl. hierzu Berndt Keller/Hartmut Seifert, Flexicurity – Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 35 (2002) 1, S. 90–106; Günther Schmid, Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/M. 2002.

3 Entsprechend plädiert die Kommission für eine Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Arbeitslose ohne Arbeitslosengeldanspruch sowie erwerbsfähige Sozial-

tiven Job-Center haben nichts mehr mit der ursprünglichen Verwaltung zu tun. Sie sind lokale Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Hier wird nicht nur Arbeitslosengeld berechnet, sondern auch Arbeit vermittelt. Die Vermittlungskapazitäten sollen jeweils zur Hälfte auf Bewerber und auf Arbeitgeber bzw. Betriebe gerichtet sein. Damit soll das zentrale Defizit des bisherigen Reformmodells der BA („Arbeitsamt 2000"), nämlich die zu starke Bewerber- und die mangelnde Stellenorientierung, ausgeräumt werden.

Darüber hinaus soll es eine enge Verzahnung mit allen angrenzenden Bereichen des Arbeitsmarkts geben: Sozialamt, Jugendamt, Schuldner- und Suchtberatung. Das Job-Center ist Ansprechpartner für alle Arbeitssuchenden. Kein Kunde geht verloren. Wer seinen Job verliert, meldet sich zuerst bei der Clearingstelle. Die Mitarbeiter entscheiden, ob man „*Informationskunde*" ist – damit kann man sich selber einen Job suchen, bekommt allenfalls einen Leistungsbescheid – oder „*Beratungskunde*". Letztere erhalten Hilfe beim Erkennen und Beheben fachlicher und persönlicher Vermittlungshemmnisse. Das heißt, sie werden qualifiziert. Die Problemfälle befinden sich unter den so genannten „*Betreuungskunden*" – der dritten Gruppe. Sie werden vielleicht zur Schuldnerberatung geschickt, erhalten eine Drogenentzugskur oder es werden Betreuungsplätze für die Kinder gesucht, bevor ein Job vermittelt wird. Die Job-Center bekommen ein neues Gesicht. „Job-Boutiquen" werden in Einkaufszentren eingerichtet. Der „virtuelle Arbeitsmarkt" wird forciert ausgebaut, so dass sich jeder unter www.arbeitsamt.de mit allen Job-Börsen im Internet verbinden lassen kann.

2. Schnelle Vermittlung von Jobs

Der gegenwärtige Bestand von über vier Millionen Arbeitslosen ist Resultat von Bewegungen am Arbeitsmarkt, die zu wenig Berücksichtigung finden. Abgesehen von gut einer Million Arbeitslosen, die sich aus Krankheitsgründen beim Arbeitsamt ab- und dann wieder anmelden, lassen sich zur Zeit jährlich etwa sechs Millionen Arbeitslose neu registrieren (zum Teil allerdings mehrfach im Jahr). Gut ein Drittel (35 Prozent) dieser Arbeitslosen findet binnen drei Monaten wieder einen Job; sie tragen aber nur etwa 5 Prozent zum Arbeitslosigkeitsvolumen (Zugang mal Dauer) bei. Etwa 20 Prozent der Neuzugänge erleben jedoch das Schicksal der Langzeitarbeitslosigkeit[4], d. h., sie sind länger als ein Jahr arbeitslos. Sie machen etwa zwei Drittel (64 Prozent) des Arbeitslosigkeitsvolumens aus. Im Durchschnitt beträgt die Dauer der Arbeitslosigkeit gut 33 Wochen. Jede Strategie der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit muss also vor allem an der Dauer der Arbeitslosigkeit ansetzen, zugleich aber auch auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit zielen.

Weil die Job-Center in Zukunft besser organisiert sein werden, wird ihnen eine schnellere Vermittlung der Arbeitslosen gelingen. Der Idealfall ist der Wechsel von Beschäftigung in Beschäftigung, also die präventive Arbeitsvermittlung durch Nutzung der so genannten Aktionszeit. Nach dem geltenden Kündigungsschutzrecht beträgt diese Aktionszeit zwischen zwei Wochen und sieben Monaten vor potenzieller Arbeitslosigkeit. Arbeitnehmer, denen gekündigt wird, müssen sich sofort beim Job-Center melden und nicht erst nach Ablauf der Kündigungsfritst. Während diese noch läuft, dürfen sich die zukünftigen Arbeitslosen bereits bewerben oder Qualifizierungsmaßnahmen besuchen. Arbeitgeber sind verpflichtet, einen Teil der erforderlichen Freistellungszeit zu gewähren, Arbeitnehmer tragen durch Aufzehren von Arbeitszeitkonten oder Urlaubsansprüchen bei. Die Freistellungsregelungen im Einzelnen treffen die Tarifparteien. Nichtmeldung nach Kündigung wird mit Kürzungen der Leistungen sanktioniert, und zwar gestaffelt nach Einkommensgruppen.[5]

Weitere Maßnahmen zur schnelleren Vermittlung sind frühzeitige „Chancenprognosen" („*Profiling*") der (potenziell) Arbeitslosen, aber auch der Stellenangebote. Ein Bonussystem sowie eine leistungsabhängige Bezahlung sollen den Vermittlern Anreize bieten, nicht nur schnellere Vermittlungsergebnisse zu erzielen, sondern dabei auch soziale Kriterien anzulegen, bei gleicher Qualifikation also Arbeitslose mit sozialen Verpflichtungen wie Kindererziehung oder Pflege älterer oder behinderter Menschen zu vermitteln. Die Job-Center sollen dabei ganz neue, regional organisierte Betreuungskonzepte entwickeln – also Kita-Plätze auch bei Unternehmen oder private Betreuung.

Die Maßnahmen zur beschleunigten Vermittlung werden durch eine „*Neue Zumutbarkeit*" verstärkt, die im Wesentlichen aus drei Elementen besteht. Jüngeren Personen ohne familiäre Verpflichtungen wird, *erstens*, eine größere regionale Mobilität zugemutet als bisher. Jede arbeitslose Person, die, *zweitens*, nicht beweisen kann, dass ihr ein vorliegendes Jobangebot nicht zumutbar ist, wird mit einer Sperrzeit belegt. Damit wurde die Beweislast

hilfeempfänger sollen in Zukunft ein einheitliches Arbeitslosengeld II erhalten, das eng an Bedingungen der Aktivierung geknüpft ist.

4 *Anmerkung der Redaktion:* Siehe hierzu den Beitrag von Christine Morgenroth in dieser Ausgabe.

5 50 Euro pro Tag bei Einkommen über 3 000 Euro, 35 Euro zwischen 1 700 und 3 100 und 7 Euro bei Einkommen über 3 250 Euro.

umgekehrt, allerdings nur im Rahmen der Ablehnungsgründe, die im Bereich der Einflussnahme des Arbeitslosen liegen. *Drittens* empfahl die Kommission dem Gesetzgeber in Anlehnung an international gute Praktiken, sowohl Höhe als auch Dauer der Sperrzeiten situationsgerecht zu differenzieren, um das Sanktionsinstrumentarium praktikabler und fairer zu gestalten.

3. Personal-Service-Agenturen

Das „Herzstück" des Kommissionsvorschlags sind die *Personal-Service-Agenturen* (PSA). Deren Ziel besteht darin, Einstellungsbarrieren zu überwinden und Arbeitslose mit einer neuen Form vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Als eigenständige Organisationseinheiten erbringen die PSA Dienstleistungen für die und im Auftrag der BA. Sie sind in tarifliche Strukturen eingebunden. Je nach örtlichen Gegebenheiten kann die PSA entweder von anderen Dienstleistern – in gemeinsamer Trägerschaft mit Privaten – oder vom Job-Center als „Business Unit" in privater Rechtsform betrieben werden.

Die Verpflichtung zur Aufnahme einer Beschäftigung in der PSA ergibt sich für den Arbeitslosen gemäß der Regelungen der „Neuen Zumutbarkeit." Eine Ablehnung ist mit leistungsrechtlichen Konsequenzen verbunden. Die Entscheidung über die Einstellung von Arbeitslosen obliegt der PSA. Ein Zielgruppenmix wird durch die Vertragsgestaltung mit der BA sichergestellt. Arbeitslose sind mit Vertragsabschluss mit der PSA sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Während der Probezeit, die bei Bewährung verkürzt werden kann, erhalten sie einen Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes, anschließend den tariflich vereinbarten PSA-Lohn. Wechselt ein Arbeitnehmer in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis, erhält er den dort üblichen Lohn.

Die PSA wirken vor allem auf die Verkürzung der Arbeitslosigkeit („Abgang aus Arbeitslosigkeit") durch die Übernahme in Beschäftigung und die Qualifizierung von Arbeitssuchenden. In Ostdeutschland sind die PSA voraussichtlich vor allem ein geeignetes Instrument zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit. Sie helfen nach der Ausbildung, die zweite Schwelle in den Beruf zu überwinden, eventuell auch über einen zeitweiligen Verleih in Regionen mit großem Bedarf an qualifizierten Fachkräften bei gleichzeitiger Anbindung und Rückkehrmöglichkeit in die Heimatregion. Mit der Zielgröße, in den nächsten drei Jahren bis zu 500 000 Arbeitslosen in den vermittlungsorientierten Verleih der PSA zu übernehmen, verknüpfte die Kommission die Erwartung, dass zwischen einem Drittel und der Hälfte von den Entleihern übernommen werden. Diese Erwartung basiert u. a. auf den Erfahrungen gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassungen in Hessen und Bayern sowie auf einem Pilotversuch von START[6] in Nordrhein-Westfalen, wo eine Eingliederungsquote von 45 Prozent realisiert wurde.

Die PSA und die *Job-Center* können aber auch darauf einwirken, den „Zugang in Arbeitslosigkeit" zu reduzieren, indem sie die Unternehmen beispielsweise durch Arbeitszeitberatung und Arbeitnehmerverleih befähigen, Überstunden zu vermeiden und stattdessen flexible Arbeitskräfte einzusetzen. Somit wird die Arbeitsnachfrage erhöht bzw. verstetigt – und der „Nachschub nach Nürnberg" unterbleibt in diesen Fällen. Schätzungen des tatsächlichen Entlastungseffekts der PSA auf den Arbeitslosenmarkt sind daher insgesamt äußerst schwierig; als sehr grobe Annäherung hält die Kommission eine Bandbreite von 250 000 bis 350 000 in den nächsten drei Jahre für plausibel.[7]

4. Förderung der Zeitarbeit

Die PSA sollen die gewerbliche Personalüberlassung (Zeitarbeit) nicht verdrängen. Im Gegenteil, die Kommission legte Wert darauf, die Rahmenbedingungen für private Firmen der Personalüberlassung zu verbessern. Im internationalen Vergleich ist das Potenzial der *Zeitarbeit* in Deutschland nicht ausgeschöpft. Im Durchschnitt arbeiten in den europäischen Nachbarländern 1,4 Prozent der Erwerbspersonen in Zeitarbeit, in den Niederlanden sogar 4 Prozent. In Deutschland sind etwa 350 000 Arbeitnehmer in gewerbsmäßiger Zeitarbeit beschäftigt, das sind 0,9 Prozent aller Erwerbspersonen. Seit den neunziger Jahren hat sich der Umfang von Zeitarbeit bei beschleunigtem Wachstum allerdings mehr als verdoppelt, und in Zukunft wird mit einem weiteren jährlichen Wachstum von 10 Prozent gerechnet. Dieses

6 START ist eine zuerst in den Niederlanden gegründete Organisation, die gemeinnützigen Arbeitnehmerverleih vor allem gezielt für schwer vermittelbare Arbeitslose betreibt. Vgl. dazu Achim Vanselow/Claudia Weinkopf (die in Deutschland federführende Promotorin), Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung. Ergebnisse der fachlichen Begleitung von START Zeitarbeit NRW, Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2000.

7 Zu einer vorsichtigeren Schätzung (bis zu 375 000 Arbeitslose innerhalb der nächsten fünf Jahre) gelangt das Gemeinschaftsgutachten von Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit/McKinsey & Company (Hrsg.), Die Personal-Service-Agentur (PSA). Konzeption und Diskussion eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments, Gütersloh 2002. Dieses Gutachten enthält beachtliche Vorschläge zur Differenzierung, Erweiterung und Implementierung des PSA-Modells.

Wachstum kann möglicherweise beschleunigt werden, wenn – wie die Kommission vorschlägt – derzeit noch bestehende Diskriminierungen der Zeitarbeitsunternehmen abgebaut, die Entlohnung an die vergleichbarer Arbeitnehmer der Entleihunternehmen angeglichen[8] und die zum Teil jetzt schon guten Kooperationsbeziehungen der BA mit gewerbsmäßigen Zeitarbeitsfirmen weiter ausgebaut werden. Die positive Wachstumsdynamik von Zeitarbeitsunternehmen erklärt sich vor allem aus ihrer „Matching"-Effizienz. Auf Grund ihrer intimen Marktkenntnisse sind sie in der Lage, personalbedingte Wachstumsengpässe zu erkennen und zu beseitigen. Dabei hat sich in internationalen Studien gezeigt, dass zwischen gewerblicher und öffentlicher Vermittlung in der Regel kein ruinöser, sondern ein *kooperativer Wettbewerb* herrscht: Private Zeitarbeit entdeckt Engpässe und stellt Verknüpfungen mit Unternehmen her, die Arbeitsämter stellen ihren Pool von beschäftigungsfähigen Arbeitslosen zur Verfügung. Eine Studie in den USA hat den Zeitarbeitunternehmen sogar einen signifikanten Wachstums- und damit einen zusätzlichen Beschäftigungseffekt bescheinigt.[9]

III. Schlussbetrachtung

Die Auswahl dieser zum großen Teil innovativen Instrumente wird noch durch andere, nicht weniger wichtige Vorschläge ergänzt, die hier nicht weiter ausgeführt werden können. Kurz zu nennen ist jedoch z. B. der *„Job-Floater"*. Bei diesem Vorschlag handelt es sich um eine Art Arbeitsplatzkredit, ein zinsgünstiges Darlehen, das jeweils zur Hälfte als Förderkredit und als eigenkapitalähnliches Nachrangdarlehen gewährt wird und vor allem eine Lösung für die notorische Eigenkapitalschwäche der überwiegend kleinen und mittleren ostdeutschen Unternehmen (KMU) anbietet. Das Darlehen beträgt bis zu 100 000 Euro und wird bei der Einstellung von Arbeitslosen gewährt. Darüber hinaus soll der Schwarzarbeit durch Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen (Abzugsfähigkeit entsprechender Ausgaben von der Steuerschuld und pauschalierte Sozialabgaben) und des Übergangs von Arbeitslosen in die kleine Selbstständigkeit (*„Ich- oder Familien-AGs"*) der Boden entzogen werden. Alle Maßnahmen zusammengenommen, auch die hier nicht erwähnten, sind daher keinesfalls nur auf eine beschleunigte Vermittlung oder auf verbindlichere Regelungen der Eingliederung beschränkt, sondern tragen direkt oder indirekt zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Dabei war sich auch die Kommission bewusst, dass die Erfolgschancen indirekter Einflussnahme – etwa die lohnmoderierende Funktion eines effektiveren Arbeitskräfteangebots durch forcierte Arbeitsvermittlung und Arbeitsuche oder die Beseitigung von wachstumshemmenden Engpässen durch offensive Qualifizierung – davon abhängen, ob die makropolitischen Akteure, also die Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, ihre „Hausaufgaben" besser erfüllen als bisher.[10]

Für den nachhaltigen Erfolg beschäftigungswirksamer Initiativen müssen arbeitsmarkt-, wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen koordiniert und aufeinander abgestimmt sein. Bestehende Ansätze der Zusammenarbeit müssen verstärkt, Schnittstellen stärker berücksichtigt und Plattformen für die Kooperation geschaffen werden. Deshalb hat die Kommission vorgeschlagen, die Landesarbeitsämter aus ihrer bisherigen Funktion als Mittelinstanz der Bundesanstalt für Arbeit herauszulösen und in Kompetenzzentren oder Entwicklungsagenturen umzuwandeln, die diese Koordinationsaufgaben übernehmen. Dieses Instrument zahlt sich mittelfristig jedoch nur dann in Beschäftigung aus, wenn die Investitionstätigkeit beispielsweise durch öffentliche Auftragsvergabe und kommunale Infrastrukturprogramme vor allem in den strukturschwachen Regionen gefördert wird. Hierzu hat die Kommission konkrete Vorschläge entwickelt und empfohlen, mit der Umsetzung in Ostdeutschland zu beginnen.[11]

Internetverweise des Autors:

http://www.wz-berlin.de/amb/ab/
http://www.iab.de/iab/publikationen/hartz.htm
http://www.zew.de/
http://www.kas.de/publikationen/2002/die_politische_meinung/28_verbund.htm
http://www.wahlthemen.de/themenwahl/phasen/arbeitodernicht/phase1/hintergr
http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/seiten/1_politik_arbeitsmarktreform.htm
http://www.unternehmerverband.de/angebote/gb.html
http://www.gallileus.info/community

8 Im Fall der PSA und schwer vermittelbarer Arbeitsloser empfehlen sich allerdings spezielle Einstiegstarife, um den schwierigen und langwierigen Eingliederungsprozess zu erleichtern.

9 Für einen guten Überblick vgl. Michael Garhammer, Zeitarbeit – ein Muster für die Arbeits- und Betriebsorganisation der Zukunft?, in: Berliner Journal für Soziologie, 12 (2002) 1, S. 109–126; Günther Schmid/Donald Storrie, Employment Relations in the „New Economy", in: Lars-Hendrik Röller/Christian Wey (Hrsg.), Die soziale Marktwirtschaft in der neuen Weltwirtschaft, (WZB-Jahrbuch 2001), Berlin 2001, S. 57–89.

10 Vgl. hierzu G. Schmid (Anm. 2), S. 381–400.

11 Vgl. P. Hartz u. a. (Anm. 1), S. 232–259.

Rudolf Hickel

Hartz-Konzept: Arbeitslose effektiver in billige Jobs – Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten

Schon seit Mitte der siebziger Jahre nimmt über die Konjunkturzyklen hinweg die Sockelarbeitslosigkeit zu. Auf konjunkturelle Abschwünge wird mit Rationalisierungen und Restrukturierungen in der Wirtschaft reagiert. Die Folge ist ein Arbeitsplatzabbau, der im nachfolgenden Konjunkturaufschwung durch ausreichend neue Arbeitsplätze nicht einmal ausgeglichen wird. Die derzeit registrierte Arbeitslosigkeit von ca. vier Millionen und die Lücke von über sechs Millionen Arbeitsplätzen scheinen sich zu festen Defizitgrößen zu verfestigen. Die in diesen Zahlen zum Ausdruck kommende gigantische Fehlleistung von Wirtschaft und Politik wird von einem harten Streit über die Ursachen der Arbeitslosigkeit und über deren Therapie überlagert. Auf der einen Seite steht die keynesianisch ausgerichtete, Fehlentwicklungen politisch aussteuernde Makroökonomik. Vertreter dieser Richtung fordern eine entschiedene Politik zur Stärkung der ökonomischen Wachstumskräfte durch eine expansive Finanz- und Geldpolitik sowie eine die Binnennachfrage stärkende Lohnpolitik, die sich am Inflationsausgleich und an der Beteiligung an den Produktivitätsfortschritten orientiert. Wegen der Produktivitätseffekte bedarf es jedoch längerfristig einer ergänzenden Arbeitszeitverkürzung. Die auf der anderen Seite stehende neoklassisch ausgerichtete Ökonomik sucht die Ursachen der Arbeitslosigkeit in der Überregulierung der Arbeitsmärkte, vor allem aber im Fehlverhaltenen der Betroffenen.[1] Arbeitslosigkeit, so lautet das zentrale Argument, kann nur abgebaut werden, wenn die Arbeitslosen niedrigere Löhne und höhere Mobilität akzeptieren. Um den Druck zur Arbeitsannahme zu erhöhen, müssten die bisherigen sozialen Leistungen für Arbeitslose reduziert werden. Insgesamt seien die tariflichen Regulierungen des Arbeitsmarkts abzubauen. Unternehmen müssten je nach Marktlage den Einsatz von Arbeitskräften bestimmen. Zwischen diese beiden Paradigmen schiebt sich der *Mismatch*-Ansatz: Arbeitslosigkeit wird von Vertretern dieser Richtung durch mangelnde Übereinstimmung der angebotenen und nachgefragten Qualifikationen erklärt. Entscheidend für die Aufhebung dieses Missverhältnisses ist zu Recht die Qualifizierung der Arbeitskräfte.

Die nach ihrem Vorsitzenden benannte Hartz-Kommission[2] konzentriert sich nicht auf Vorschläge zu einer gesamtwirtschaftlichen Strategie der Schaffung neuer Arbeitsplätze durch eine expansive Finanz- und Geldpolitik. Die Politik der Arbeitszeitverkürzung, die auf eine Erhöhung der Beschäftigungswirksamkeit des Wirtschaftswachstums zielt, gerät ebenso wenig ins Blickfeld. Aber auch Maßnahmen zur Qualifikation der Arbeitskräfte als Antwort auf den massiven Strukturwandel werden kaum berücksichtigt. Die Hartz-Vorschläge konzentrieren sich ausschließlich auf die Folgeprobleme des Verlustes an Erwerbsarbeit. Es geht um den Umgang mit heutigen Arbeitslosen und mit denen, die im Zuge weiteren Stellenabbaus hinzukommen werden. Im Zentrum steht ein neuer Gesellschaftsvertrag zur Integration von Erwerbslosen in das Beschäftigungssystem. Dieser hat folgende Ziele: effektivere Vermittlung in den zu Job-Centern umgebauten Arbeitsämtern, Beschleunigung der Vermittlung von Arbeitslosen durch Erhöhung der Zumutbarkeit, Senkung der Sozialleistungen vor allem im Zuge der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe, Ausweitung der Leiharbeit über die Entwicklung von Personal-Service-Agenturen, Erhöhung der Motivation der Unternehmen, Personal einzustellen sowie die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Ich-AGs und Minijobs. Diese Maßnahmen sollen im Folgenden knapp umrissen und einer Kritik unterzogen werden:

1. Wichtige Module des Hartz-Konzepts konzentrieren sich auf den Umbau der bisherigen Arbeitsämter und der Bundesanstalt für Arbeit insgesamt sowie der Landesarbeitsämter. Dabei verdienen all die Maßnahmen, welche die Vermittlungschancen verbessern, Zustimmung. Dazu gehört die personenbezogene Beratung aus einer Hand mit festen Ansprechpartnern im künftigen Job-Center. Zu kurz kommen dagegen Maßnahmen zur Qualifizierung von Arbeitskräften, die deren Vermittlungschancen in attraktive Jobs verbessern.

1 *Anmerkung der Redaktion*: Siehe hierzu die Texte von Frank Oschmiansky und Chistine Morgenroth in dieser Ausgabe.

2 *Anmerkung der Redaktion:* Siehe hierzu auch den Text von Günther Schmid in dieser Ausgabe.

2. Die Module „Beschleunigung der Vermittlung“, „Zumutbarkeit, Sperrzeiten, Beweislast“ sowie die Reduktion der sozialen Leistungen im Zuge der geplanten „Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ zielen auf eine Disziplinierung der Arbeitslosen durch Strafen bei so genanntem Fehlverhalten sowie eine Absenkung der Sozialeinkommen durch Änderungen bei Arbeitslosengeld und -hilfe. Die Kommission übernimmt die offenbar unausrottbare Auffassung, Arbeitslosigkeit sei das Ergebnis eines Fehlverhaltens der Betroffenen: Diese verspürten wegen der bisher gezahlten Transfereinkommen keinen Anreiz zur Beschäftigungsannahme. Diejenigen, die alles tun würden, ihren Arbeitsplatz zu behalten, und dessen Verlust als Form von Gewalt erleben, können dieses Argument nur als zynisch empfinden.

3. Das Modul „Personal-Service-Agenturen“ (PSA) führt zwangsläufig zu einem weiteren Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten. Die von gewerblichen Zeitarbeitsfirmen oder von den Arbeitsämtern in Kooperation mit privaten Trägern oder in Eigenregie gegründeten PSA dienen der Vermittlung von Arbeitslosen als Zeitarbeiter. Dieser Typ von Arbeit ist gekennzeichnet durch das Dreiecksverhältnis, in dem die Zeitarbeitsfirma ihre Angestellten (Zeitarbeiter) an eine Kundenfirma (Entleiher) für befristete Arbeitseinsätze gegen Honorar entleiht. Dabei dominieren Beschäftigungsverhältnisse von geringerer Qualität und mit niedrigeren Löhnen – allerdings nicht in dem oft unterstellten Ausmaß.[3] Es gibt auch Hinweise darauf, dass im Einzelfall die Chancen für Zeitarbeiter gut stehen, in zeitlich unbefristete Beschäftigungsverhältnisse übernommen zu werden. Dieses Modul dient der Aushebelung des Kündigungsschutzes – übrigens ohne Änderung des derzeit geltenden Gesetzes. Damit droht ein neuer „Drehtüren“-Effekt. Unternehmen entlassen Vollzeitbeschäftigte, um dann Arbeitslose als Zeitarbeiter, also kostengünstiger und ohne Kündigungsrisiko, wieder einzustellen. Belegschaften werden dadurch umstrukturiert – auch mit dem Risiko, dass Zeitarbeiter keinen Anschlussjob nach Beendigung des zeitlich befristeten Beschäftigungsverhältnisses finden. Neue vollwertige Arbeitsplätze werden so jedenfalls nicht geschaffen.

4. Einige Module – wie das ursprünglich vorgesehene „Ausbildungszeit-Wertpapier für junge Arbeitslose“ – zielen darauf, die Unternehmen durch finanzielle Anreize zur Einstellung von Personal zu bewegen. Nun soll für alle Arbeitslosen der so genannte *Job-Floater* eingeführt werden. Unternehmen mit entsprechender Bonität erhalten bei Einstellung eines Arbeitslosen ein Finanzierungspaket von 100 000 €, je zur Hälfte als Förderkredit und Nachrangdarlehen. Betriebe, die Beschäftigungsbilanzen erstellen und einen gleich bleibenden oder positiven Saldo nachweisen können, sollen einen Bonus bei der Sozialversicherung erhalten. Soweit die Beschäftigungslage dadurch verbessert wird, können sich derartige finanzielle Anreize durchaus rechnen. Es besteht jedoch die Gefahr, dass diese lediglich zu Mitnahmeeffekten führen. Hier käme es darauf an, die Vergabe und den Einsatz der Mittel mit einem strengen Controlling – auch zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten – zu verbinden.

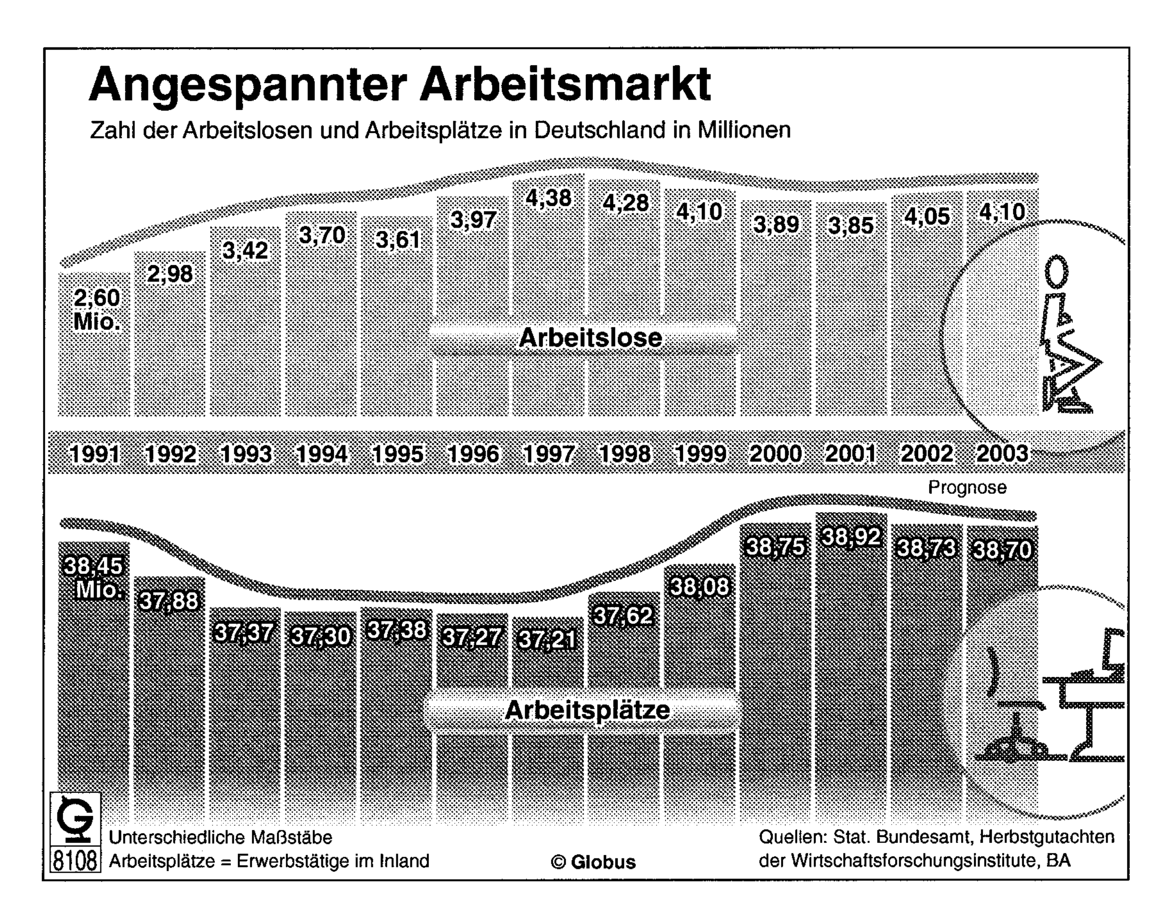
5. Die „Ich-AG und Minijobs“ fasst die Hartz-Kommission in einem Modul zusammen. Gründen Selbstständige eine Ich-AG, erhalten sie drei Jahre lang gestaffelte Zuschüsse in Höhe des Arbeitslosengeldes und der Sozialabgaben. Einnahmen von bis zu 25 000 € werden pauschal mit 10 Prozent besteuert. Damit verbindet sich die Hoffnung, die Schwarzarbeit zugunsten der Ich-AG zurückzudrängen. Abgesehen von der peinlichen Namensgebung dürfte sich diese Hoffnung wohl kaum erfüllen: Wer das Amnestie-Angebot nutzt, setzt sich dem Verdacht aus, nur ins Licht der Legalität zu treten, weil es sich durch die Staatssubventionen ökonomisch rechnet.

Insbesondere hinsichtlich der Minijobs hat sich die Hartz-Kommission als Kompromissmaschine entpuppt. Diese sollten bei einem Verdienst von bis zu 500 € monatlich steuerfrei, und zwar nur im Dienstleistungsbereich, zugelassen werden. Die privaten Arbeitgeber sollten eine zehnprozentige Sozialversicherungspauschale aufbringen mit der Möglichkeit des steuerlichen Abzugs. Dieser durchaus moderate Vorschlag ist inzwischen von einem neuen Projekt des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit überrollt worden. Nun ist geplant, 800 000 Minijobs zu schaffen. Die Einkommensgrenze soll auf 400 € gegenüber derzeit 325 € angehoben werden. Arbeitgeber sollen für die Minilöhne eine pauschale Steuer von bis 25 Prozent zahlen. Zwischen Niedriglohnsektor und regulärem Beschäftigungssektor ist eine Gleitzone von bis zu 780 € Monatseinkünften geplant, innerhalb derer die Sozialabgaben langsam von 25 auf 40 Prozent ansteigen. Dieses Projekt, mit dem eine radikale Kurskorrektur vollzogen wird, führt zu Ausfällen von Steuern und Sozialversichungsbeiträgen. Die Folge sind massive staatliche Subventionen. Da arbeitsmarktpolitische Subventionierungen nicht mehr mit Qualifizierungsmaßnahmen verbunden werden, stellen die Minijobs eine Sackgasse dar.

3 Vgl. Michael Kvasnicka/Axel Werwatz, Lohneffekte der Zeitarbeit, in: DIW-Wochenbericht Nr. 49/2002.

Die Hartz-Kommission konnte zu derart grundlegenden Fragen wie dem Umgang mit Arbeitslosen als Akteuren, der Deregulierung der Arbeitsmärkte vor allem durch die Umgehung des Kündigungsschutzes im Rahmen der Zeitarbeit sowie der tariflich bezahlten Arbeit durch staatlich subventionierte Minijobs kein endgültiges Konzept unterbreiten; sie konnte nur – allerdings provokante – Denkanstöße geben. Folgerichtig ist im vorgelegten Endbericht „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" zu Recht auf letzte Präzisierungen verzichtet worden. Die Behauptung, das Konzept werde „eins zu eins" umgesetzt, ist naiv, ja sinnlos. Es bedarf vielmehr eines breiten gesellschaftlichen Dialogs darüber, ob die Gesellschaft sich zu solcherart massiven Veränderungen durchzuringen vermag. Letztendlich entscheidet, wie die beiden Entwürfe Hartz I und II zeigen, das Gesetzgebungsverfahren.

Die Kommission hat sich sehr darum bemüht, ihre Module zu „modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" durch internationale Vergleiche (*Bench-Marking*) abzusichern. Diese zeigen jedoch zugleich die begrenzte Möglichkeit einer Übertragbarkeit. Was übertragbar ist und was nicht, hängt vom gesellschaftlichen Konsens darüber ab. Die Hartz-Vorschläge haben die wichtige Funktion, für die anstehenden Entscheidungen Impulse zu geben. Sie ersetzen jedoch nicht die demokratische Entscheidungsfindung. Alle Maßnahmen sind letztlich auf ihren Beitrag zum Abbau der Beschäftigungslosigkeit hin zu überprüfen. Im Umgang mit der Arbeitslosigkeit geht es um die Frage, wie sich soziale Sicherheit und ökonomische Flexibilität angesichts der wachsenden internationalen Konkurrenz künftig verknüpfen lassen. Dazu müsste eine neue Kommission eingesetzt werden.



Frank Oschmiansky

Faule Arbeitslose?

Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmissbrauch

„Es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft“. Mit diesen Worten brach Bundeskanzler Gerhard Schröder im April 2001 eine heftige Debatte über „Faulenzer“, „Drückeberger“, „Scheinarbeitslose“ und „Sozialschmarotzer“ vom Zaun. Aus historischer Sicht kamen die Vorwürfe nicht unerwartet. Rückblickend kann man sogar von einem politischen Automatismus sprechen: Immer wenn Regierungen ein bis zwei Jahre vor der Wahl stehen und die Konjunktur lahmt, wird reflexartig die Alarmglocke „Faulheitsverdacht!“ geläutet – auch wenn es keine objektiven Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Arbeitslosen fauler geworden sind. Ein Blick auf die vergangenen drei Jahrzehnte der Arbeitsmarktpolitik zeigt, dass die Faulheitsdebatte politische Konjunkturen hat.

I. Politische Konjunkturen der Missbrauchsdebatte

In den fünfziger und sechziger Jahren der Vollbeschäftigung gab es noch keinen ernsthaften Anlass, sich über die „faulen Arbeitslosen“ zu beklagen. Gleich zu Beginn der Massenarbeitslosigkeit im Sommer 1975 löste jedoch der sozialdemokratische Bundesarbeitsminister Walter Arendt die erste Faulheitsdebatte aus.[1] Er klagte mehrfach über sozialen Wildwuchs, einseitige Begünstigungen und Leistungsmissbrauch im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und erhielt dabei von weiteren Politikern der Regierungskoalition und insbesondere den Medien Unterstützung. Demgegenüber warf der Arbeitnehmerflügel der oppositionellen CDU der Regierung vor, sie diffamiere Arbeitslose als Drückeberger.

Die zweite und in der Rückschau heftigste Debatte dieser Art wurde Anfang der achtziger Jahre von allen im Bundestag vertretenen Parteien geführt. Sowohl Regierungs- als auch Oppositionsvertreter sparten nicht mit deutlichen Worten: So sagte Heinz Westphal (SPD) im Deutschen Bundestag, dass es Leute gebe, die sich nicht scheuten, „das geschaffene Netz sozialer Sicherung ohne Rücksicht auf die Solidargemeinschaft aus egoistischen Gründen für sich auszunutzen und damit zu missbrauchen“. Der CSU-Abgeordnete ErichRiedl formulierte noch drastischer, „das soziale Netz (sei) für viele eine Hängematte – man möchte sogar sagen: eine Sänfte – geworden . . .; eine Sänfte, in der man sich von den Steuern und Sozialabgaben zahlenden Bürgern unseres Landes von Demonstration zu Demonstration, von Hausbesetzung zu Hausbesetzung, von Molotow-Cocktail-Party zu Molotow-Cocktail-Party und dann zum Schluss zur Erholung nach Mallorca oder sonst wohin tragen lässt“.

Die dritte große „Faulheitsdebatte“ setzte im Oktober 1993 ein, als Bundeskanzler Helmut Kohl in einer Bundestagsdebatte vor einem „kollektiven Freizeitpark“ warnte. Diese Äußerung, die sich vor allem gegen eine Verkürzung der Arbeitszeiten richtete, provozierte viel Widerspruch. Das Kanzlerwort fand sich auf der Liste der „Unwörter des Jahres“ wieder. Die jüngste von Kanzler Schröder in Gang gesetzte Debatte lebte im August 2001 noch einmal auf, als der hessische Ministerpräsident Roland Koch (CDU) sich in den USA („Wisconsin Works“[2]) inspirieren ließ: „Wer arbeitsfähig ist und sich einem Beschäftigungsprogramm verweigert, sollte sich auf ein sehr bescheidenes Leben bis hin zur Wohnunterkunft einrichten.“ Der damalige Verteidigungsminister und stellvertretende SPD-Vorsitzende Rudolf Scharping regte an, Hilfen für Arbeitslose unter 25 Jahren mit der Pflicht zur Arbeit zu verbinden und Arbeitsunwilligen „jede öffentliche Unterstützung“ zu streichen. Beide erhielten Zustimmung vom FDP-Vorsitzenden Guido Westerwelle.

1 Die angeführten Debatten erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es handelt sich dabei aber um die vier wichtigsten.

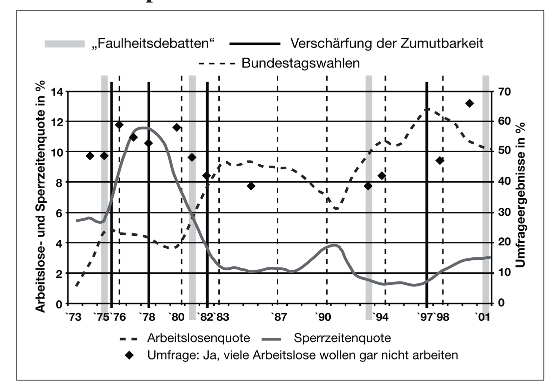
2 In Kurzform geht es bei „Wisconsin Works“ (W-2) darum, dass seit 1996 Sozialhilfe nicht mehr ohne Gegenleistung ausgezahlt wird. Im Gegenzug gibt es für alle erwerbsfähigen Armen mehrstufige Arbeitsförderprogramme, die obligatorisch und zeitlich begrenzt sind. Die Durchführung des Programms liegt nicht mehr nur bei den Sozialämtern, sondern auch bei privaten oder gemeinnützigen Agenturen; vgl. Robert Haveman/Barbara Wolfe, The 1996 US welfare reform: objectives, effects, lessons, in: Hugh Mosley u. a. (Hrsg.), Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid, Cheltenham 2002, S. 166–184.

Alle vier Debatten wurden von umfangreichen Presseberichten begleitet, die spektakuläre Fälle von Leistungsmissbrauch in den Mittelpunkt stellten. Die öffentliche Meinung war jedoch bei jeder Debatte gespalten. Während etwa bei der letzten Debatte die Industrie- und Handelskammer von „ganzen Heerscharen" arbeitsunwilliger Arbeitsloser ausging, bezeichneten die Gewerkschaften den Streit um die „Drückeberger" als „Scheindiskussion", die nur ganz wenige betreffe.

II. Mögliche Gründe für die „Faulheitsdebatten"

Die immer wieder von führenden Politikern vorgebrachten Faulheitsvorwürfe veranlassen zu der Frage, ob sich dahinter eine Systematik verbirgt. Vier mögliche Auslöser der Debatte sollen im Folgenden betrachtet werden:

Abbildung: „Faulheitsdebatten" und ihre potenziellen Auslöser



Quelle: Eigene Darstellung.

1. Die Höhe und Dynamik der Arbeitslosigkeit

Die ersten drei Debatten fallen in die Zeit der drei großen Rezessionen, verbunden jeweils mit einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit (vgl. hierzu und zum Folgenden die *Abbildung*). Die jüngste Debatte kann vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die von Bundeskanzler Schröder anvisierte Zahl von weniger als 3,5 Millionen Arbeitslosen im Wahljahr 2002 nach den Prognosen kaum mehr zu realisieren war. Die Wirtschaft schwächelte, und ein Steigen der Arbeitslosigkeit, zumindest deren Stagnation, war abzusehen. Der Verdacht, dass bereits nach Sündenböcken gesucht wurde, die im Falle eines Fehlschlages öffentlichkeitswirksam vorgeschoben werden konnten, liegt nahe. Da auch der Großteil der Opposition in dieselbe Kerbe schlug, scheint jedoch eine andere Erklärung plausibler zu sein: Mit dieser gezielten Provokation sollte der so genannte „median voter" angesprochen und damit die politische Mitte besetzt werden, deren Einstellung bekanntlich wahlentscheidend sein kann.[3] Diese Vermutung wird mit einem Blick auf die weiteren möglichen Auslöser der „Faulheitsdebatte" bestätigt.

2. Der Abstand zu den nächsten Bundestagswahlen

Abgesehen von der Auseinandersetzung Anfang der achtziger Jahre wurden die Debatten jeweils circa ein bis eineinhalb Jahre vor der nächsten Bundestagswahl initiiert, wobei die jeweils schlechte Situation auf dem Arbeitsmarkt unmittelbarer Anlass gewesen sein dürfte. Aber auch die Debatte Anfang der achtziger Jahre stand im Zeichen eines bevorstehenden Machtwechsels, der durch die Kanzlerkandidatur von Franz Josef Strauß nur hinausgeschoben war. Zudem müssen die ersten drei „Faulheitsdebatten" vor dem Hintergrund vorangegangener Landtagswahlen gesehen werden. 1975 büßte die im Bund regierende SPD bei fünf von sechs Landtagswahlen Prozentpunkte ein. 1981 verlor sie zum ersten Mal seit 1954 den Posten des Regierenden Bürgermeisters von Berlin. 1993 verlor die im Bund regierende CDU bei der Hamburg-Wahl im September zehn Prozentpunkte und sank auf ein historisches Tief. Lediglich 2001 initiierte die im Bund regierende Partei eine „Faulheitsdebatte", ohne zuvor bei den Landtagswahlen Einbußen erlitten zu haben.

3. Die verhängten Sperrzeiten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit

Aufs engste verbunden mit der Frage der „Arbeitsunwilligkeit" ist die „Zumutbarkeit von Arbeit", also die Frage, welche Arbeit einem Arbeitslosen zugemutet werden kann. Die entsprechenden Regelungen haben im Verlauf der vergangenen 30 Jahre erhebliche Veränderungen, meistens in Form von Verschärfungen, erfahren.[4] Ihren vorläufigen Höhepunkt hat diese Entwicklung durch die Neuregelungen im Sozialgesetzbuch (SGB) III gefunden. Nach dieser am 1. April 1997 in Kraft getretenen, größtenteils noch heute gültigen Regelung muss der Arbeitslose einen Nachweis seiner Eigenbemühungen erbringen. Zumutbar sind für einen Arbeitslosen alle seiner Arbeitsfähigkeit entsprechenden Beschäftigungen,

3 Zur Theorie des „median voters" und seiner Weiterentwicklung vgl. u. a. Manfred G. Schmidt, Demokratietheorien, Opladen 2000[3].

4 Vgl. zur historischen Entwicklung mit weiteren Verweisen: Frank Oschmiansky/Silke Kull/Günther Schmid, Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte, Berlin 2001.

soweit allgemeine oder personenbezogene Gründe der Zumutbarkeit nicht entgegenstehen. Der vorher bestehende temporäre Qualifikationsschutz der Arbeitslosen wurde durch eine reine Einkommensregelung abgelöst. In den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit sind Beschäftigungen zumutbar, bei denen das Arbeitsentgelt nicht mehr als 20 Prozent unter dem Arbeitsentgelt liegt, nach dem sich das Arbeitslosengeld bemisst. In den folgenden drei Monaten ist auch eine Beschäftigung mit einem insgesamt 30 Prozent niedrigeren Entgelt zumutbar. Anschließend ist jede Beschäftigung zumutbar, bei der die Höhe des Arbeitslosengeldes erreicht wird. Tägliche Pendelzeiten von bis zu drei Stunden, bei einer Teilzeitbeschäftigung von unter sechs Stunden bis zu 2 1/2 Stunden gelten als zumutbar. Zum 1. August 1999 sind die zumutbaren Pendelzeiten um eine halbe Stunde verringert worden. Bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit (bzw. einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme) drohen dem Arbeitslosen Sanktionen in Form von Sperrzeiten, in denen kein Arbeitslosengeld ausgezahlt wird.[5] Seit In-Kraft-Treten des Job-AQtiv- Gesetzes am 1. Januar 2002 wird eine Sperrzeit wegen Arbeitsablehnung bereits verhängt, wenn der Arbeitslose die Anbahnung eines Beschäftigungsverhältnisses, insbesondere ein Vorstellungsgespräch, durch sein Verhalten behindert. Die Dauer der möglichen Sperrzeiten wurde schrittweise erhöht.[6] Zur Zeit beträgt sie zwölf Wochen, unter bestimmten Voraussetzungen kann sie reduziert werden. Der Anspruch auf Lohnersatzleistungen erlischt ganz, wenn der Arbeitslose Sperrzeiten mit einer Dauer von 24 Wochen angehäuft hat.

Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Arbeitsämter die Zumutbarkeitsregeln nicht immer restriktiv anwenden und es Arbeitslosen gelingt, sie bisweilen zu unterlaufen, ist die Zahl der Sperrfristen, die das Arbeitsamt verhängt, ein relativ verlässliches Indiz für das Ausmaß „arbeitsunwilligen Verhaltens". Ein signifikanter Zusammenhang mit dem Aufkommen der Faulheitsdebatten ist aber nicht zu erkennen, denn drei der Debatten wurden bei sinkender Sperrzeitenquote geführt (vgl. die *Abbildung* auf Seite 11).[7] Lediglich die letzte Debatte geht mit steigender, aber im internationalen Vergleich sehr geringer Sperrzeitenquote einher.[8] Nahe liegender ist deshalb eine andere Erklärung: Sinkende oder niedrige Sperrzeiten sind eine zusätzlich günstige Randbedingung für die Mobilisierung des „median voter", der eher zu einer Verschärfung der Sanktionen neigt. In der Tat kam es im Anschluss an die Debatten zweimal direkt zu einer Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen. Als scharfe Regelveränderung könnte sich in der Praxis die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission erweisen. Das betrifft zum einen die anvisierte Umkehr der Beweislast. Danach soll im Streitfall nicht mehr die Arbeitsverwaltung die Zumutbarkeit eines Stellenangebotes belegen, sondern der Arbeitslose dessen Unzumutbarkeit. Zum anderen werden die Mobilitätsanforderungen verschärft. Allein stehenden Arbeitslosen soll künftig ab dem vierten Monat der Arbeitslosigkeit eine bundesweite Mobilität zugemutet werden, allen anderen ab dem siebten Monat. Ausgenommen bleiben nur Arbeitslose mit Verantwortung für abhängige, betreuungsbedürftige Personen und Familienangehörige.

Wie die *Abbildung* zeigt, wurden bereits in den Jahren 1975/76, 1978, 1982 und 1997 die Zumutbarkeitsregelungen verschärft, und zudem wurde in den Jahren 1978, 1982, 1985, 1994 und 1997 die Dauer der Sperrzeiten verlängert. Die im Anschluss an die erste „Faulheitsdebatte" steigende Zahl der Sperrzeiten war eine direkte Folge rechtlicher Restriktionen und nicht umgekehrt. Zudem machten laut Beobachtungen der Arbeitsämter die Arbeitgeber genauere Angaben über die Gründe für den Verlust eines Arbeitsplatzes (Hintergrund war ein entsprechender Aufruf des Arbeitgeberverbandes). Außerdem spielte eine Rolle, dass den Leistungsempfängerinnen und -empfängern auch berufsfremde Arbeiten angeboten wurden, die subjektiv als unzumutbar empfunden und daher mitunter abgelehnt wurden. Nicht zu vergessen ist ferner, dass mit anhaltender Massenarbeitslosigkeit gar nicht gerechnet wurde. Arbeitslose befürchteten nicht wie heute Dauerarbeitslosigkeit. Im Gegenteil, sie hofften auf baldige Reintegration in den alten Beruf zu den gleichen oder ähnlichen Bedingungen.

Den Regelverschärfungen 1978 folgten überraschenderweise deutlich sinkende Sperrzeitenquoten. Dies kann nur auf die günstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zurückgeführt werden. Die Entschärfung der Regelungen Ende 1979 begünstigte den fortschreitenden Rückgang der Sperrzeiten. Dieser Trend setzte sich dann auch in der Krise Anfang der achtziger Jahre fort, allerdings aus ganz anderen Gründen. Die Zahl der offenen Stellen

5 Sperrzeiten werden auch bei Arbeitsaufgabe seitens des Arbeitslosen verhängt. Dies ist die weitaus häufigste Form, für unser Thema aber nicht von Belang.

6 Vgl. dazu mit weiteren Verweisen F. Oschmiansky u. a. (Anm. 4).

7 Die Sperrzeitenquote in der Abbildung (Seite 11) und der Tabelle (Seite 13) ist definiert als Anteil der Sperrzeiten aufgrund Ablehnung eines Arbeitsangebotes oder einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme addiert mit den Sperrzeiten, die zum Erlöschen des Leistungsanspruchs führen, an allen Leistungsempfängern.

8 Einen internationalen Vergleich bieten F. Oschmiansky u. a. (Anm. 4).

sank so stark, dass den Arbeitslosen kaum noch Stellen angeboten werden konnten: Wo keine Stellen mehr angeboten werden, können auch keine abgelehnt werden. Der historische Tiefstand bei offenen Stellen im Jahr 1983 ging einher mit der bis dahin historisch geringsten Sperrzeitenquote. Auch die „Faulheitsdebatte“ Anfang der achtziger Jahre gründete sich daher nicht auf steigende Sperrzeitenquoten. Ebenso wenig führte die erneute Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen 1982 zu steigenden Sperrzeitenquoten.

Im Verlauf der achtziger Jahre ging die Zahl der Sperrzeiten bei Arbeitslosengeldempfängern zurück, bei Arbeitslosenhilfeempfängern stieg sie. Hauptursache dafür war, dass sich ein Kern von Langzeitarbeitslosen gebildet hatte, der nur schwer wieder in Arbeit vermittelt werden konnte. Das deutliche Ansteigen der Sperrzeitenquote 1989 bis 1991 korrespondierte mit dem Vereinigungsboom. Der Wirtschaftsboom – 1991 wurde die größte Zahl offener Stellen seit 1973 registriert – ermöglichte es den Arbeitsämtern, verhältnismäßig viele Arbeitsangebote zu machen und entsprechend auch mehr Sanktionen zu verhängen als in Rezessionszeiten. Aber bereits 1992 sank die Sperrzeitenquote drastisch auf einen neuen historischen Tiefstand. Der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts (BIP) war von 5,0 Prozent (1991) auf 1,8 Prozent (1992) geschrumpft. 1993 sank das BIP gar um 2 Prozent; zugleich ging die Sperrzeitenquote auf einen abermaligen historischen Tiefstand zurück. Die Debatte um den „Freizeitpark Deutschland“ im Jahr 1993 wurde somit wieder vor dem Hintergrund eines historischen Rekordtiefs bei der Sperrzeitenquote geführt. Die Sperrzeitenquoten blieben Mitte der neunziger Jahre auf extrem niedrigem Niveau. Mit der erneuten Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung 1997 änderte sich dies.

Durch die Neuregelungen, insbesondere durch den Wegfall des zeitweiligen Qualifikationsschutzes, stieg die Sperrzeitenquote deutlich an, ohne aber auch nur annähernd das Niveau der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zu erreichen. Die jüngste „Faulheitsdebatte“ ist daher die erste, die mit steigenden Sperrzeitenquoten korrespondiert. Weitere Ursache für die relativ hohen Sperrzeitenquoten ist auch die bis ins Jahr 2000 günstige Konjunkturentwicklung und eine im Vergleich mit den achtziger Jahren hohe Anzahl offener Stellen, die es vielerorts möglich machte, Erwerbslosen eine Stelle anzubieten. Insbesondere in den Bundesländern, in denen Firmen in einigen Wirtschaftsbereichen zum Teil regelrecht nach Arbeitskräften suchten, liegen die Sperrzeitenquoten deutlich höher als im Bundesdurchschnitt. Die These, dass die Sperrzeitenquote umso höher liegt, je besser

Tabelle: Sperrzeitenquoten und Verhältnis Arbeitslose – offene Stellen nach Bundesländern im Jahr 2000

Rang	Bundesland	Sperrzeitenquote	Arbeitslose je offene Stelle
1	Hamburg	6,48	6,6
2	Bayern	5,54	3,5
3	Baden-Württemberg	4,99	3,3
4	Hessen	4,25	5,7
5	Bremen	4,21	8,1
6	Schleswig-Holstein	4,20	7,3
7	Niedersachsen	3,10	7,2
8	Nordrhein-Westfalen	3,05	7,2
9	Rheinland-Pfalz	2,96	4,4
10	Saarland	2,77	8,6
11	Thüringen	1,99	13,9
12	Berlin	1,90	39,0
13	Mecklenburg-Vorpommern	1,68	21,5
14	Sachsen-Anhalt	1,26	24,5
15	Brandenburg	1,24	35,0
16	Sachsen	1,02	19,0
	Bundesdurchschnitt	2,86	7,6

Quellen: Arbeitsmarkt 2000; http://www.journal-mittelstand.de/aktuell/druecker.htm; eigene Berechnungen.

das Verhältnis offene Stellen zu Arbeitslosen ist, wird empirisch eindrucksvoll bestätigt (vgl. die *Tabelle*). Sicher sind die Bayern und Baden-Württemberger nicht „fauler“ als die Sachsen oder Brandenburger. Allerdings kann in den südlichen Bundesländern Arbeitslosen erheblich häufiger eine Stelle angeboten werden. Und nur wo angeboten wird, kann auch abgelehnt und entsprechend gesperrt werden.

4. Die Meinung der Bevölkerung über die Arbeitswilligkeit von Arbeitslosen

Anhand einer Zeitreihe des Instituts für Demoskopie Allensbach lassen sich die Veränderungen in der Einstellung zu Arbeitslosen verfolgen. Die Frage lautet: „Glauben Sie, dass es unter denen, die zur Zeit arbeitslos sind, viele gibt, die nicht arbeiten wollen, oder sind das nur Einzelfälle?“ Zu Beginn der Beschäftigungskrise im Herbst 1975 vermutete die Hälfte der Bevölkerung unter den Arbeitslosen viele Arbeitsunwillige. Danach nahmen die Vorbehalte sogar noch zu. 1977 und 1981 sahen fast 60 Prozent der Bevölkerung unter den Arbeitslosen viele, die nicht wirklich arbeiten wollten. Damit war der Wendepunkt markiert. Bis 1986 sank die Zahl derer, die unter den Arbeitslosen viele Arbeitsunwillige vermutete, auf 39 Prozent. Mitte der neunziger Jahre blieben die Werte

auf einem niedrigen Niveau. Erst Ende der neunziger Jahre stiegen sie, und so fällt der aktuelle Faulheitsvorwurf mit den in Westdeutschland historisch höchsten Zustimmungsraten zu dieser Frage zusammen (66 Prozent). In Ostdeutschland ist die Entwicklung ähnlich, allerdings stiegen hier die Werte von einem viel geringerem Ausgangsniveau. Den Eindruck, viele Arbeitslose wollten gar nicht arbeiten, teilten 1994 gerade 11 Prozent der Ostdeutschen, mittlerweile sind es 40 Prozent.

Es fällt eine gewisse Parallelität zu der Entwicklung der tatsächlichen Arbeitslosigkeit auf: Zu Beginn der Krise, als die Arbeitslosenzahl erstmals die Millionengrenze überschritt, waren die Vorbehalte gegen die Arbeitslosen stark, aber nicht beherrschend. Mit der Abnahme der Arbeitslosigkeit nahmen dann auch die Ressentiments deutlich zu. Erst mit der erneuten Zunahme der Arbeitslosenzahlen 1981/82 gehen die stigmatisierenden Einstellungen zurück. Die Zwei-Millionen-Grenze, die im November 1982 überschritten wurde, scheint eine psychologische Schwelle gebildet zu haben. Fortan wurde Arbeitslosigkeit nicht mehr als Individualproblem gesehen. Vermutlich hing dies mit eigenen Erfahrungen zusammen: Als es nach dem ersten Einbruch zu einer gewissen Erholung kam, manch einer neue Arbeit fand und sogar der Facharbeitermangel zum Thema wurde, erschienen diejenigen, die ohne Job blieben, suspekt. Erst mit dem zweiten Einbruch, in dessen Folge auch viele bislang nicht Betroffene arbeitslos wurden, wichen die Ressentiments einer moderateren Haltung. Für viele war es jetzt wohl nicht mehr zu übersehen, dass Arbeitslosigkeit zum Schicksal werden, außerhalb der Kontrolle des Einzelnen liegen kann.[9]

Ein vergleichbares Bild zeigt sich in den neunziger Jahren. Bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit glaubten noch Mitte des Jahrzehnts weniger als 40 Prozent, dass viele Arbeitslose gar nicht arbeiten wollen. Mit dem Sinken der Arbeitslosenzahlen seit 1998 stiegen die Werte an. Die Umfrage 2001 fand im Januar/Februar statt und korrespondierte mit den niedrigsten Winterarbeitslosenzahlen seit dem Winter 1994/95. Die arbeitsmarktpolitische Debatte wurde erneut vom Facharbeitermangel geprägt, insbesondere durch die Diskussion um die „green card“.

Interessant ist, dass die aktuellen Vorschläge der Hartz-Kommission zur Senkung der Zumutbarkeitsgrenze von 63 Prozent der Bevölkerung befürwortet werden. Die hohe Zustimmung zur Verschärfung der Zumutbarkeit erreicht in etwa das Niveau der Zustimmung auf die Frage, ob viele Arbeitslose gar nicht arbeiten wollen. Dies zeigt, dass offensichtlich die Mehrheit der Bevölkerung die Auffassung vertritt, dass mit größerem Druck auf die Arbeitslosen auch die Arbeitslosigkeit abgebaut werden könnte. Dabei zeigen Untersuchungen, dass es für 90 Prozent aller Arbeitslosen wichtig ist, schnell eine neue Beschäftigung zu finden. Die Bewerbungshäufigkeit lag 1999 im Schnitt bei jährlich 29 Bewerbungen pro Arbeitslosen und damit doppelt so hoch wie 1994. Mehr als 87 Prozent aller Arbeitslosen wären bereit, die Branche zu wechseln, 80 Prozent würden einen weiten Arbeitsweg in Kauf nehmen und 70 Prozent eine ungünstige Arbeitszeit sowie weniger interessante Tätigkeiten akzeptieren.[10] Nicht zuletzt ist die Bewerbungsflut auf das von Peter Hartz initiierte 5 000 mal 5 000 Modell bei VW ein weiterer Beleg dafür, dass Arbeitslose keineswegs gewillt sind, sich in der Arbeitslosigkeit „einzurichten“. Es scheint, dass mit der allgemeinen Verdächtigung der Arbeitslosen als Faulenzer viele (auch viele „Arbeitsbesitzer“) versuchen, sich ein Alibi für mangelnde Solidarität zu verschaffen. Denn wenn die Arbeitslosen selbst Schuld trügen an ihrem Los, dann wären die anderen aus ihrer Verantwortung entlassen. Die Umfrageergebnisse der vergangenen zehn Jahre weisen aus, dass die These von den arbeitsunwilligen Arbeitslosen an Boden gewinnt.

Zusammenfassend sind folgende Bedingungen für ein konjunkturelles Auf und Ab der Missbrauchsdebatte festzuhalten: Anlass für ein Aufflammen der Diskussion bietet in der Regel eine bevorstehende Bundestags- oder wichtige Landtagswahl, in der Arbeitslosigkeit meist ein wichtiges Wahlkampfthema ist. Stagniert oder steigt gar die Rate der Arbeitslosigkeit, ist es für die Regierung „rational“, den in jeder Versicherung möglichen Missbrauch offensiv zu thematisieren. In einer Situation, in der nicht nur über die Ursachen der Arbeitslosigkeit, sondern auch über die Erfolg versprechenden Maßnahmen stark unterschiedliche Meinungen bestehen, ist es strategisch klug, dort anzusetzen, wo die Meinungen weniger geteilt sind, auch wenn dies wenig zur Sache (Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) tut. Die politische Mitte, um die im Wahlkampf besonders geworben wird, neigt – wie Meinungsumfragen belegen – fast „chronisch“ zu der Annahme, mit den sozialen Leistungen werde Missbrauch getrieben. Je mehr

9 Vgl. Karl Brenke/Michael Peter, Arbeitslosigkeit im Meinungsbild der Bevölkerung, in: Michael von Klipstein/Burkhard Strümpel (Hrsg.), Gewandelte Werte – Erstarrte Strukturen. Wie die Bürger Wirtschaft und Arbeit erleben, Bonn 1985, S. 99 f.

10 Vgl. Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e. V./Meinungsforschungsinstitut INFO Gmbh (Hrsg.), Arbeitslosenreport 1999. Daten und Fakten zur sozialen Lage Arbeitsloser in den neuen und alten Bundesländern, Berlin 1999, S. 43 ff.

in der Öffentlichkeit dieser Eindruck besteht, desto erfolgversprechender ist die Anzettelung einer „Faulheitsdebatte“. Die Tatsache, dass die Mehrzahl der Wähler nicht arbeitslos und die Mehrzahl der Beschäftigten auch nicht unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht ist, erhöht die Erfolgschance weiter. Der Kampagne folgen häufig auch tatsächlich Verschärfungen der Sanktionen, die ihrerseits jedoch nicht notwendig zu einer häufigeren Anwendung von Sanktionen führen. Das ist eher bei günstigerer Arbeitsmarktlage der Fall, in der – wie oben gezeigt wurde – der Tatbestand des Missbrauchs größere Relevanz erlangt.

III. Fazit

Die Leistungen bei Arbeitslosigkeit bzw. ihre Ausgestaltung geraten zunehmend unter Druck, aktuell bis hin zur Forderung, Arbeitslosen- und Sozialhilfe in ein Leistungssystem zu überführen. Zu den regelmäßig angeführten Begründungen für die vollzogenen und vorgeschlagenen Änderungen gehört die Behauptung, die Leistungen würden häufig missbräuchlich in Anspruch genommen. Obwohl Zumutbarkeitskriterien wiederholt verschärft und Sperrzeiten mehrmals verlängert wurden, die Sanktionsregelungen im internationalen Vergleich keineswegs milde sind und der finanzielle Schaden des Leistungsmissbrauchs vergleichsweise marginal ist, fachte Bundeskanzler Schröder erneut eine „Faulheitsdebatte“ an. Die Gründe sind insbesondere in vordergründigen politischen Motiven zu sehen. Der politische Wettbewerb begünstigt Konjunkturzyklen der Debatte, die zur politischen Profilierung und nicht zur Problemlösung angefacht wird. Dabei können sowohl offensive Profilierungen beobachtet werden, die Innovations- und Durchsetzungsfähigkeit belegen sollen,[11] als auch defensive Profilierungen, die von Misserfolgen oder unzureichender Reformaktivität ablenken sollen.[12] Da das Dilemma bleibt, werden Sündenböcke benötigt. Dazu sind die mit dem Attribut des potenziellen Betrügers versehenen Leistungsbezieher – als die direkten Nutzer des Sozialsystems – bestens geeignet. Sie können für die oft diskutierte Schieflage des sozialen Sicherungssystems verantwortlich gemacht werden. Denn bei der Missbrauchsdebatte um die Arbeitslosenversicherung wird stets der Eindruck vermittelt, es handele sich um ein Massenphänomen, obgleich valide Zahlen fehlen. In einer Antwort auf eine Große Anfrage der SPD-Fraktion bekundete die letzte konservativ-liberale Regierung im November 1997, dass ihr ein umfassender quantitativer Überblick über den Missbrauch von Sozialleistungen nicht vorliege. Im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit wurden Mitte der neunziger Jahre seitens der Dienststellen jährlich zwischen 300 und 400 Millionen DM zu Unrecht erbrachter Lohnersatzleistungen zurückgefordert (dies entsprach etwa 0,6 Prozent der Aufwendungen für die Lohnersatzleistungen). Strafanzeigen wegen missbräuchlicher Inanspruchnahme von Lohnersatzleistungen ergingen gegen ca. 0,9 Prozent der Gesamtleistungsempfänger. Trotz der Schwierigkeit, die Dunkelziffer zu schätzen, kommen verschiedene Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass der Leistungsmissbrauch sowohl im Bereich der Arbeitslosenversicherung als auch im Bereich der Sozialleistungen insgesamt im Vergleich zu anderen Delikten, etwa der Schwarzarbeit, Subventionsmissbrauch, Korruption oder der Steuerhinterziehung, marginal ist.[13]

Nach Schätzungen der alten Bundesregierung beträgt die Summe, die durch Sozialleistungsbetrug verloren geht, nur sechs Prozent des Schadens durch Steuerhinterziehung und Subventionsbetrug.[14] Allein der Schaden durch Schwarzarbeit wurde vom Bundesministerium für Arbeit 1993 in einer Broschüre auf über 200 Milliarden DM geschätzt.[15] Im gleichen Jahr betrug der finanzielle Aufwand für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe 56 Milliarden DM. Selbst wenn alle Leistungsempfänger „Arbeitsverweigerer“ wären, ihre Leistungen entsprechend missbräuchlich in Anspruch genommen hätten, betrüge der „Schaden“ gerade 28 Prozent des Schadens durch Schwarzarbeit. In öffentlichen Debatten entsteht

11 Das gilt z. B. für den Vorstoß des hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch mit dem „Wisconsin-Modell“. Darin waren zum Teil Forderungen enthalten, die längst Praxis sind (Heranziehen von Sozialhilfeempfängern zur gemeinnützigen Arbeit) oder die, falls Koch Regierungschef würde, ohne weitere Strukturreformen (z. B. Gemeindefinanzreform) nicht realisiert werden könnten.

12 Insbesondere die beiden letzten „Faulenzerdebatten“ zielten auf ein Ablenken von unterbliebenen Reformen zur Finanzierung und Organisation der Arbeitsmarktpolitik (inklusive Arbeitslosenversicherung).

13 Vgl. Siegfried Lamnek/Gaby Olbrich/Wolfgang J. Schäfer, Tatort Sozialstaat. Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter)Gründe, Opladen 2000; Heinz Lampert, Krise und Reform des Sozialstaates. Frankfurt/M. – Berlin – Bern – New York u. a. 1997, S. 30 ff.

14 Vgl. S. Lamnek u. a., ebd., S. 69.

15 Der Anteil der Schwarzarbeit am BIP wird aktuell auf 16,5 Prozent geschätzt. 1975 lag er gerade bei 5,8 Prozent. Entgegen den landläufigen Vorstellungen, dass die hohe Arbeitslosigkeit Hauptursache für hohen Sozialtransfer sei, hielten sich die dadurch direkt verursachten Ausgaben mit 2,6 Prozent des BIP in vergleichsweise engen Grenzen. Allerdings sind die Belastungen der Sozialsysteme weitaus höher anzusetzen, da infolge der Arbeitslosigkeit das Aufkommen von Steuern und Abgaben verringert wird und höhere Ausgaben in anderen Bereichen anfallen. Vgl. Walter Hanesch, Soziale Sicherung im europäischen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34–35/98, S. 21.

jedoch der Eindruck, der Missbrauch sozialer Leistungen sei das weit größere Problem. Zweifellos geht ein Teil der Schwarzarbeit auf das Konto von Arbeitslosen, der größte Teil der Schwarzarbeit aber wird von abhängig Beschäftigten geleistet.[16] Soziale Devianz (abweichendes Verhalten) gilt in der Bevölkerung offenbar dann als illegitim, wenn der Eindruck entsteht, selbst geschädigt zu werden. Genau dieser Eindruck entsteht vor allem bei Leistungsempfängern und deren Devianz, nicht aber bei den Beitragszahlern. In diesem Kontext wäre es nicht verwunderlich, wenn die Strategie, einen Teil der Lasten des Problems der Arbeitslosigkeit auf den Schultern der Ärmsten abzuladen, weiterhin durchgesetzt werden könnte.

Zudem zielen die „Faulheitsvorwürfe" darauf, das sozialpsychologische Klima zu schaffen, um Leistungseinschränkungen oder auch Zumutbarkeits- oder Sanktionsverschärfungen den Boden zu bereiten. Missbrauchs- oder Faulheitsdebatten dienen hierbei als „mentales Einfallstor", um auch die rechtmäßigen Leistungsempfänger auf diese negativen Anpassungsprozesse einzustimmen, ihr Widerstandspotenzial zu verringern und die politischen Folgewirkungen in Form von Stimmverlusten bei Wahlen zu begrenzen.[17] Durch die Skandalisierung des Leistungsmissbrauchs wird ein Klima erzeugt, in dem Kürzungen von Sozialleistungen leichter durchsetzbar sind. Dies ist in den achtziger und neunziger Jahren auch vollends gelungen. Stolz verkündete das Bundesarbeitsministerium 1997 das Ergebnis einer vergleichenden Studie im Sozialbereich: Die quantitativ bedeutsamsten Einsparungen sind im europäischen Vergleich in den neunziger Jahren in Deutschland vorgenommen worden. Dies hielt führende Politiker aber nicht davon ab, die Bundesrepublik weiter als einen der „großzügigsten Wohlfahrtsstaaten der Welt" darzustellen. Dabei war der deutsche Sozialstaat durch verschiedene Konsolidierungsprogramme längst stark zurückgefallen. Während bis zum Ende der siebziger Jahre Deutschland bei der Sozialstaatstätigkeit im internationalen Vergleich führende bis deutlich überdurchschnittliche Positionen belegte, sank es im Verlauf der achtziger und neunziger Jahre auf durchschnittliche bis unterdurchschnittliche Positionen ab.[18] Auch bei den Lohnersatzquoten nimmt Deutschland gerade einmal eine Position im unteren Mittelfeld ein.

Es dürfte deutlich geworden sein, dass die „Faulheits- und Drückebergerdebatten" nicht nur mit dem tatsächlichen, möglichen oder vermeintlichen Fehlverhalten von Arbeitslosen zu tun haben, sondern zu einem guten Teil politischen Kalkülen folgen. Das auffällige Zusammenfallen der Debatten mit dem „schlechten Bild der Arbeitslosen in der öffentlichen Meinung", mit bevorstehenden Wahlen und einer unbefriedigenden Entwicklung der Arbeitslosigkeit geben dem Verdacht Nahrung, dass die Arbeitslosen als Sündenböcke für eine zum Teil verfehlte oder zu zögerliche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik herhalten müssen. Auch die Verschärfungen der Zumutbarkeitsregelungen korrelierten nicht zufällig überwiegend mit Phasen ansteigender Arbeitslosigkeit (1975, 1982, 1997, aktuell geplant im Konzept der „Hartz-Kommission"). Trotz dieser Verschärfungen erreichte die Sperrzeitenquote bei weitem nicht mehr die Werte der siebziger Jahre. Hauptursache dafür ist vor allem das Missverhältnis von Arbeitslosen und offenen Stellen. Aktuell stehen den über vier Millionen registrierten Arbeitslosen weniger als eine halbe Million gemeldete offene Stellen gegenüber. Mit einer weiteren Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung lässt sich dieses Missverhältnis nicht beseitigen. Millionen Menschen leiden nicht deshalb unter Arbeitslosigkeit, weil sie faul und immobil sind, sondern weil Millionen Arbeitsplätze fehlen. Folge einer weiteren Erhöhung des Drucks auf Arbeitslose wäre unterwertige Beschäftigung, verbunden mit einer Verdrängung der ohnehin am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffenen Geringqualifizierten, wodurch Entmutigung und sozialer Abstieg forciert würden. Was wir brauchen, ist aber keine Politik der Bestrafung und Entmutigung, sondern eine Politik der Befähigung und Ermutigung. Notwendig wäre daher eine „phantasievolle" Verknüpfung von Sozialleistungen und Arbeitseinkommen, z. B. im Sinne von Übergangsarbeitsmärkten,[19] die zu einer effizienteren und gerechteren Verteilung der vorhandenen Arbeit führt und zudem den Missbrauch vermindern könnte.

16 Vgl. Bernhard Lagemann, Schwarzarbeit im Handwerk. Erscheinungsformen – Dimensionen – Ursachen, in: Siegfried Lamnek/Jens Luedtke (Hrsg.), Der Sozialstaat zwischen „Markt" und „Hedonismus", Opladen 1999, S. 319–336, hier S. 331;

17 Vgl. Claudia Brunner, Standortmoral. Ziel und Funktion der aktuellen Leistungsmissbrauchsdiskussion, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 38 (1993) 10, S. 1222–1232, hier S. 1230.

18 Vgl. Jens Alber, Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten, in: Leviathan, 26 (1998) 2, S. 199–227; ders., Sozialstaat und Arbeitsmarkt, in: Leviathan, 28 (2000) 4, S. 535–569; W. Hanesch (Anm. 15).

19 In Kurzform will das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte die Variabilität der Erwerbsverhältnisse fördern und für alle Erwerbspersonen (für die „Outsider" und die „Insider") flexible, aber auch sozialstaatlich gesicherte Übergänge zwischen verschiedenen Erwerbs- und Arbeitszeitformen sowie zwischen Erwerbsarbeit und anderen gesellschaftlich oder persönlich nützlichen Aktivitäten (wie Bildung und Weiterbildung, Kindererziehung, unbezahlte kulturelle, politische und soziale Arbeit) schaffen. Vgl. Günther Schmid, Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/M. 2002.

Christine Morgenroth

Arbeitsidentität und Arbeitslosigkeit – ein depressiver Zirkel

„Wenn ich eine Stelle aufsuche, um Hilfe zu kriegen, dann ist das doch irgendwie ein Signal, dass ich Hilfe brauche ... Vielleicht versuchst du es dann bei einer anderen Stelle, vielleicht auch noch bei einer dritten, aber je nachdem, wie du vielleicht selber nicht damit fertig wirst, sagst du vielleicht: Sense! ... Aber dass du vielleicht in einem Anflug von Verzweiflung keinen Ausweg mehr siehst und zu Dingen greifst ...“

Ist der Verlust des Arbeitsplatzes für die Betroffenen heute ein Problem im Sinne einer Lebenskrise, aus der sie oftmals nur mit großer Mühe und häufig genug mit bleibenden Schäden herausfinden? Ist Arbeitslosigkeit eines jener bedeutenden Lebensereignisse, die psychosozialen Stress auslösen und ein hohes Potenzial an Gefahren mit sich bringen? Und wenn ja, welches sind die Gefahren und mit welchen Mitteln versuchen Arbeitslose, diesen zu begegnen? Auf diese Fragen werde ich im folgenden Beitrag Antworten suchen.

Mit den vorangestellten Sätzen beschreibt eine 32-jährige Arbeitslose ihre Situation ein Jahr nach dem Verlust ihres Arbeitsplatzes: die vergeblichen Versuche zur Bewältigung der Situation, das zunehmende Gefühl, allein keinen Ausweg zu finden, dann die Suche nach Hilfe bei Ämtern und Beratungsstellen, das Scheitern dieser Bemühungen sowie die langsam wachsende Verzweiflung, die über die Erfahrung von Hilflosigkeit und Enttäuschung zu Depression und Selbstmordgedanken führt. Die Äußerungen werfen ein krasses Licht auf Selbstbild und Lebensgefühl arbeitsloser Menschen. Aus aktiven, leistungsbewussten und zupackenden ArbeitnehmerInnen werden depressive, ängstliche und hilfsbedürftige Klienten von sozialen Hilfsdiensten. Dieses düstere Bild scheint in die frühen dreißiger Jahre des vergangenen Jahrhunderts zu passen, aber so gar nicht zu dem Image von dynamischen ArbeitnehmerInnen in Zeiten von New Economy und lebenslangem Lernen. Ist es überhaupt noch aktuell? Die neueste Jugendforschung hat 2002 mit der 14. Shell Jugendstudie einen neuen Sozialcharakter präsentiert, der durch ein hohes Maß an Selbstzentrierung gekennzeichnet ist. Als Egotaktiker werden junge Leute beschrieben, die sehr mit sich selbst beschäftigt sind, die lernen, das beste aus jeder Situation zu machen und vorhandene Chancen gerade so zu nutzen, wie sie sich bieten. Dazu gehört ein gewisser Opportunismus ebenso wie der Pragmatismus, dann zuzugreifen, wenn sich eine Gelegenheit bietet. In der Bundesrepublik sind von der Hartz-Kommission Überlegungen zur Entbürokratisierung der Arbeitsämter in die Diskussion eingebracht worden, auch wird über die Ich-AG diskutiert, eine Konstruktion, die mit Hilfe von Steuererleichterungen die selbständige Tätigkeit von Arbeitslosen erleichtern soll, jeder Arbeitslose soll zum Kleinunternehmer mutieren und sein Schicksal selbst in die Hand nehmen können.[1]

Die normativen Vorgaben einer regierungsamtlichen Kommission, die sich zu konkreten Erwartungen an jeden einzelnen Arbeitslosen verdichten, und dieser neue Sozialcharakter, der eine wachsende Bereitschaft zeigt, ichbezogen und pragmatisch am Möglichen orientiert, auf gegebene Situationen zu reagieren und sich nicht durch ideologische Scheuklappen oder persönliche Ängste daran hindern zu lassen – beide weisen eine hohe Kompatibilität auf. Egotaktiker und Ich-AG passen hervorragend zusammen! So muss der Mensch beschaffen sein, der den Verlust des Arbeitsplatzes nicht zur individuellen Katastrophe werden lässt, sondern ihn durch Self-Management sogar als Chance begreifen kann.

Seit zwei Jahrzehnten wird eine Vielzahl von Argumenten bemüht, mit deren Hilfe die materiellen, sozialen und seelischen Folgen von Arbeitslosigkeit bagatellisiert werden. An erster Stelle wird in diesem Zusammenhang mit der These vom vermeintlichen *Wertewandel* operiert. Sie besagt, dass mit der generellen Verkürzung von Lebensarbeitszeit die Bedeutung von Erwerbsarbeit und Leistungszentrierung abnimmt; an deren Stelle treten demnach hedonistische, an Freizeit und Genuss orientierte Werthaltungen, welche die alten „Sekundärtugenden“ langsam ersetzen. Dass eine leidlich *gute materielle Absicherung* den Verlust des Arbeitsplatzes mehr als erträglich gestaltet, gehört ebenso in diese Logik wie der Verweis auf die Existenz von *Rollenalternativen* in der Lebens-

1 *Anmerkung der Redaktion:* Zur Hartz-Kommission vergleiche die beiden Beiträge von Günther Schmid und Rudolf Hickel in dieser Ausgabe.

gestaltung. Es handelt sich dann nicht mehr um Arbeitslose, sondern um Mütter und Ehefrauen, Kranke, Schwerbehinderte, Vorruheständler oder Umschüler. Eine moderne und lebenslaufbezogene Argumentation lautet, dass durch die anhaltende Massenarbeitslosigkeit der Verlust des Arbeitsplatzes eine selbstverständliche Variante in der Berufsbiografie darstellt, sie also eine planbare Option unter vielen anderen im Leben darstellt. Die *Absehbarkeit* dieses Ereignisses erhöht die Möglichkeiten individueller Kontrolle, jeder kann sich bereits darauf einstellen und die auftretenden Leer-Zeiten sinnvoll und in eigener Regie nutzen.

I. Zur anhaltenden Bedeutung von Erwerbsarbeit im Lebenszusammenhang

All diesen Einwänden ist entschieden entgegenzuhalten, dass die Bedeutung von Erwerbsarbeit für die Lebensgestaltung und Identitätsentwicklung von Menschen nach wie vor einen zentralen Stellenwert besitzt. Denn solange im Zentrum der gesellschaftlichen Organisation das durch die Logik von Kapital und Markt bestimmte Verständnis von Erwerbsarbeit steht, solange soziale Anerkennung, Zugehörigkeit und Reputation über Erwerbsarbeit vermittelt sind, solange Produktivität, Effektivität und damit erzielter materieller Status die wesentlichen Faktoren sind, an denen sich Erfolg und Einfluss eines Menschen messen lassen, solange muss Erwerbsarbeit die Schnittstelle bleiben, an der individuelle Beteiligungswünsche an die Gesellschaft und die angebotenen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zusammentreffen.

Gerade sozialwissenschaftliche Forschung muss danach fragen, welche Bedeutung die Erwerbsarbeit für Lebensgestaltung und Konstitution von Subjektivität unter den veränderten Produktions- und Arbeitsbedingungen tatsächlich besitzt. Erwerbsarbeit ist als soziologische Schlüsselkategorie noch lange nicht überholt. So fand der Industriesoziologe Martin Baethge (1988) in seiner Untersuchung zur Arbeitsidentität heraus, dass sogar bei jungen Menschen in niedrig qualifizierten Beschäftigungen die soziale Akzeptanz am Arbeitsplatz, interessante Arbeitsinhalte und die Möglichkeit, sich selbst zu verwirklichen, für Arbeitszufriedenheit und -identität wichtiger waren als die Höhe ihres Einkommens.[2] Die von ihm so genannten subjektiv-sinnhaften Arbeitsorientierungen überwiegen danach die materiell-reproduktionsbezogenen deutlich. Ein knappes Jahrzehnt später (in der Shell-Studie von 1997) geben 64 Prozent der dort befragten Jugendlichen an, Arbeitslosigkeit sei das Hauptproblem junger Menschen; die Angst vor Arbeitslosigkeit stellte sich als prägende Generationserfahrung dar.

Auch die Ergebnisse der jüngsten Shell-Studie verdeutlichen, dass Leistung und Ehrgeiz mit 76 Prozent einen außerordentlich hohen Stellenwert bei jungen Menschen haben, nur das Bedürfnis nach Sicherheit liegt mit 79 Prozent noch knapp darüber. Als wichtigste Zukunftsaufgaben von Politik und Gesellschaft betrachten diese Jugendlichen an erster Stelle den Arbeitsmarkt (64 Prozent Frauen, 67 Prozent Männer), knapp gefolgt von der Bedeutung von Kindern und Familie (60 Prozent Frauen, 49 Prozent Männer).[3] Wird nach dominierenden Ängsten gefragt, liegt die Angst vor Arbeitslosigkeit mit 56 Prozent (Frauen) bzw. 55 Prozent (Männer) zwar „nur" im Mittelfeld, Angst vor einer schlechten Wirtschaftslage bzw. vor Armut findet sich jedoch auf dem zweiten Platz der Rangreihe bei 72 Prozent der Frauen und 60 Prozent der männlichen Befragten. Diese Sorge wird nur durch die Angst vor Terroranschlägen übertroffen.[4] Diese Daten geben deutliche Hinweise darauf, wie stark die traditionelle Orientierung auf Erwerbsarbeit und Leistung die Wahrnehmung der Jugendlichen (das heißt der 12- bis 25-Jährigen) weiterhin bestimmt.

Auch die sozialkonstruktivistischen Untersuchungen von Heiner Keupp,[5] auf die der anschauliche Begriff der Patchwork-Identität zurückgeht, bestätigen die anhaltende Bedeutung von Erwerbsarbeit auch in dem „Flickenteppich" der individuellen Identitäten. Junge Erwachsene sind bei der Ausformung ihrer beruflichen Identität höchst eigenständig und kreativ – auch dann, wenn ihre Berufsbiografien gebrochen und fragmentarisch werden und häufige Wechsel des Arbeitsplatzes sowie Phasen von Erwerbslosigkeit enthalten. Sogar in solchen extrem diskontinuierlichen Erwerbsbiografien zeigt sich eine deutliche Dominanz der subjektiv-sinnhaften Bezüge auf Arbeit. Weniger die grundlegende Orientierung auf Erwerbsarbeit hat sich demnach verändert; die Veränderungen liegen vielmehr in der *Entstandardisierung von (vormals lebenslang einheitlichen)*

2 Vgl. Martin Baethge, Jugend, Arbeit und Identität. Lebensperspektiven und Interessenorientierungen, Opladen 1988.

3 Vgl. Ulrich Schneekloth, Demokratie, ja – Politik, nein? Eintellungen Jugendlicher zur Politik, in: Deutsche Shell (Hrsg.), Jugend 2002, Frankfurt/M. 2002, S. 122.

4 Vgl. ebd., S. 121.

5 Vgl. Heiner Keupp u. a., Identitätskonstruktionen. Das Patchwork der Identitäten in der Spätmoderne, Reinbek bei Hamburg 1999.

Erwerbsbiografien. Kontinuierliche Berufsverläufe, die zur Basis einer festen Berufsidentität werden, sind tatsächlich kaum noch zu finden. Arbeitsidentität wird über mittelfristige biografische Projekte hergestellt, die zeitweilig aufgegeben, inhaltlich verändert und später re-integriert werden können. Die frühere *Berufs*identität, das subjektive Zugehörigkeitsgefühl zu einem Beruf oder zu einem Betrieb, wird also von einer *Arbeits*identität abgelöst, die sich im Subjekt konstituiert, und zwar durch Leistungsbereitschaft, Arbeitsorientierung, individuelle Kompetenzen und Sinn-Ansprüche an die konkrete Arbeit. Nicht zuletzt durch die Erosion anderer sinnstiftender Instanzen behält die Erwerbsarbeit ihre herausragende Rolle für die Identitätsentwicklung junger Erwachsener. Die Teilhabe an der Erwerbsarbeit ist bis heute für viele Menschen die wichtigste, nicht selten einzige Möglichkeit, die Erfahrung von Zugehörigkeit zu machen, soziale Beziehung zu erleben, Anerkennung und Wertschätzung zu erfahren; ihre Bedeutung für Lebensgestaltung und Wohlbefinden ist eher noch wichtiger geworden.

Auf eine besondere Veränderung sei an dieser Stelle hingewiesen: In den Erwerbsbiografien von Frauen haben in den vergangenen Jahrzehnten die vielleicht größten Veränderungen stattgefunden. Die weibliche Erwerbsorientierung wächst stetig, hervorragende schulische und berufliche Qualifikationen fundieren die Entschlossenheit, mit der Frauen auf den Arbeitsmarkt streben. Dem steht das knapper werdende Angebot an Arbeitsplätzen entgegen. Für die gegenwärtige Frauengeneration ist eine lebenslange Doppelorientierung auf Beruf und Familie charakteristisch, die zu erwerben und aufrechtzuerhalten ein hohes Maß an Flexibilität verlangt. Frauen haben nicht nur verschiedene „Identitätsanteile" miteinander zu verknüpfen, sondern oftmals auch die verschiedensten „Arbeitsformen". Die anhaltende Alleinzuständigkeit von Frauen für die privat zu verrichtende Beziehungs- und Reproduktionsarbeit führt zu einer Vervielfältigung der Herausforderungen in der Identitätsarbeit. Dabei zeigt sich, dass die Erwerbsarbeit eine immer größere Bedeutung als Organisator für die Gestaltung des weiblichen Lebensentwurfs erhält und mehr und mehr mit den familiären Wünschen zu kollidieren beginnt: Etwa ein Drittel der heute 35-jährigen Frauen wird voraussichtlich kinderlos bleiben.

Andererseits führt die Frauen abverlangte Vielseitigkeit zu Fähigkeiten, widersprüchliche, gegensätzliche, zur Vereinbarkeit nicht vorgesehene soziale, zeitliche und motionale Belange miteinander zu verknüpfen und entsprechende Ressourcen in der inneren Ausstattung zu entwickeln. In der Logik der Identitätsargumentation bedeutet dies: Sie halten entsprechende Kompetenzen im „Patchwork ihrer Identität" verfügbar. Frauen haben, oftmals nicht ganz freiwillig, die Kompetenz entwickelt, innerhalb kürzester Zeit unterschiedliche Anforderungen und Logiken miteinander zu verknüpfen. Schon allein deshalb entsprechen sie in hohem Maß den aktuellen Anforderungen des Arbeitsmarktes an die ideale Arbeitskraft – und sind gleichwohl von allen seinen Risiken überproportional häufig betroffen. Anpassung an diese Bedingungen allein reicht offenkundig nicht aus; es sind andere Wirkfaktoren am Werk, die mit der Asymmetrie im Geschlechterverhältnis, der anhaltenden subtilen Diskriminierung von Frauen hier nur angedeutet werden können.

II. Veränderungen in der betrieblichen Arbeitsorganisation

Die neuen ArbeitskraftunternehmerInnen haben also im Umgang mit ihrer Ressource Arbeitskraft ein hohes Maß an Verantwortung ausgebildet, sie sind flexibel, lernbereit und in vielfältiger Weise einsatzfähig. Und sie wissen, dass es für sie – im Unterschied zur Generation ihrer Eltern oder Großeltern – keine Sicherheit mehr geben wird, einen einmal errungenen Arbeitsplatz auch über längere Zeit zu behalten. Zweifellos müssen sie Unterbrechungen von unterschiedlicher Dauer in ihre Biografie einplanen. Aber trägt dieses Wissen tatsächlich dazu bei, sich innerlich derart zu stärken, dass Betroffene sich subjektiv dieser Möglichkeit gewachsen sehen, anstatt von Ohnmachtsgefühlen überwältigt zu werden?

Gegenwärtig deutet nicht viel darauf hin, dass die Planbarkeit von Arbeitslosigkeit den Betroffenen dabei hilft, die vielfältigen negativen Auswirkungen zu mildern. Das hängt nicht zuletzt mit der Veränderung der Arbeitsbedingungen zusammen. Die Struktur des Arbeitsmarktes verändert sich ebenso drastisch wie die innerbetrieblichen Produktions- und Arbeitsbedingungen. Dezentralisierung und Teamarbeit sind die Stichworte, mit denen die betrieblichen Optimierungsstrategien beschrieben werden, die für die Beschäftigten zu immensen Verdichtungen der Arbeitsvollzüge führen. Die stärkere Einbindung subjektiver Ressourcen in den Arbeitsprozess, die Forderung von Leistungsbereitschaft am Rande der Selbstausbeutung, die Orientierung des gesamten Lebenszusammenhangs an den Bedingungen, die durch flexiblere Arbeitszeiten und Arbeitsstätten gege-

ben sind – all diese Faktoren führen im Ergebnis dazu, dass die betrieblichen Ansprüche an die Arbeitskraft immer höher geschraubt, die Beschäftigungsverhältnisse jedoch immer ungewisser werden. Für die Beschäftigten hat diese Entwicklung aber einen Januskopf: Der Zugewinn an Autonomie und Selbstbewusstsein durch ein deutliches Mehr an Verantwortung und Entscheidungskompetenz ist untrennbar verbunden mit einer deutlichen Erosion der Grenzen zwischen der Zeit, die unter Bedingungen von Erwerbsarbeit verbracht wird, und anderen Formen der Zeitgestaltung, die nicht dem Diktat des Arbeitsprozesses unterliegen. Arbeitszeit und Freizeit sind kaum noch voneinander getrennt, allzu oft wird die Freizeit von den Bedingungen und den Folgen der Erwerbsarbeit erfasst. Wenn das unter Bedingungen geschieht, die den Arbeitenden subjektiv als freiwillig gewählt erscheinen, ist der vormals äußere Zwang, der im Regime von Arbeitszeitregelungen, hierarchischen betrieblichen Strukturen und Produktionsbedingungen lag, zu einem inneren Antreiber geworden, der mit noch größerer Unerbittlichkeit tätig ist und damit bei weitem funktionaler sein kann als strenge externe Kontrollsysteme.[6] Die Erwerbsarbeit wird so zum einzig aktiven Antriebselement in der Lebensgestaltung, sie hat die Regie über alle anderen Lebensbereiche übernommen.

Die von den Arbeitenden geforderte Bindung an den Arbeitsplatz wird immer größer. Sie muss entwickelt werden, um unter solchen Bedingungen überhaupt arbeiten zu können. Nicht selten kommt es sogar zu einer übermäßigen Identifikation mit einem zeitlich befristeten, unsicheren Arbeitsplatz. Die sich selbst ausbeutenden ArbeitskraftunternehmerInnen stehen im Falle der Arbeitslosigkeit vor dem Nichts – einem Mangel an Struktur und sozialer Einbindung: Die Familie ist durch die Belastung beschädigt worden, der Freundeskreis aus Mangel an Pflege zerfallen, die nun Erwerbslosen selbst stehen erschöpft und erstaunt vor ihrem zerbröckelten Lebenszusammenhang.

III. Folgen von langfristiger Arbeitslosigkeit

Wie reagieren Menschen, wenn trotz großer persönlicher Anstrengungen der Arbeitsplatz verloren geht und längerfristige Arbeitslosigkeit eintritt? In den großen psychologischen Studien zu den Folgen von Arbeitslosigkeit werden seit Jahrzehnten ähnliche Phasen von Verlauf und Reaktionen beschrieben: Nach anfänglichem Schock und Aufbegehren gibt es eine Phase des Befreiungsgefühls, das bald von verstärkter Aktivität und Umtriebigkeit (Bewerbungen, Fortbildungen) abgelöst wird. Bleiben diese Bemühungen erfolglos, nimmt das Interesse ab, Mattigkeit und Hoffnungslosigkeit breiten sich aus. Die Probleme werden von typischen Stressreaktionen wie Schlaflosigkeit, Essstörungen und psychosomatische Erkrankungen begleitet; Alkohol- und Medikamentenmissbrauch sowie wachsende Suizidalität sind messbare Folgen.[7]

Dem Leben Arbeitsloser fehlen vor allem Zeitstruktur und soziale Anerkennung als mentale Haltepunkte für eine sinnvolle persönliche Existenz. Arbeitslose antworten darauf mit Gefühlen von persönlichem Versagen. Diese individuelle Schuldzuweisung hat heftige Schamgefühle zur Folge; sie führen zum Rückzug aus sozialen Beziehungen, zum Abbruch der meisten sozialen Kontakte. Der gesamte Lebensrhythmus verlangsamt sich, die Welt der Arbeitslosen wird immer enger, bis depressive und selbstzerstörerische Auswirkungen in einen Zustand weit reichender Apathie (und chronischer körperlicher Erkrankung) einmünden können: Das Gefühl für den persönlichen Wert geht auf diesem Weg verloren. Auch gegenwärtig zeigt sich, dass Menschen, deren Lebensgestaltung zuvor in hohem Maße von Arbeitsorientierung und Erwerbstätigkeit geprägt war, im Falle der Arbeitslosigkeit nicht in der Lage sind, ihre Identität einfach umzubauen. Freizeitaktivitäten, Ehrenämter oder Familienbelange können nicht plötzlich zum Zentrum einer Lebensgestaltung werden, in der es zuvor um Fragen der Erwerbsarbeit ging. Letztere bleibt bestimmend für die Identitätsarbeit, die weiterhin zentral um den Fakt der Abwesenheit von Arbeit und die damit einhergehenden Verluste von persönlichem Sinn und dem Erleben von sozialer Zugehörigkeit organisiert bleibt. „Das drückt sich nicht nur in psychosozialer Belastung und destruktivem Verhalten, sondern auch im Festhalten an den eigenen subjektiv-sinnhaften Arbeitsansprüchen aus. Gerade mit und wegen der Verknappung von Arbeit wächst ihre Bedeutung für die Identitätsentwicklung.“[8]

6 Vgl. Norbert Elias, Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen, Basel 1939.

7 Vgl. Marie Jahoda u. a., Die Arbeitslosen von Marienthal, Frankfurt/M., Leipzig 1933 (Erstausgabe), 1975; Ali Wacker, Arbeitslosigkeit. Soziale und psychische Voraussetzungen und Folgen, Frankfurt/M. 1976.

8 H. Keupp (Anm. 5), S. 129.

IV. Verarbeitungsansätze oder soziale Traumatisierung?

Wie die langfristigen Reaktionen auf den Verlust des Arbeitsplatzes von Betroffenen selbst beschrieben werden, zeigt ein kurzer Abschnitt aus einer Gruppendiskussion mit langfristig Erwerbslosen[9] (s. Kasten):

Gruppendiskussion mit langfristig Erwerbslosen

1. Von der Diskussionsleitung wird der bisherige Stand der Diskussion zusammengefasst und daraufhin gefragt: „*Kann man zugespitzt sagen, dass Arbeitslosigkeit krank macht . . .?*“
2. Siegrid: „*Wirklich, momentan bin ich psychisch kurz vorm Durchdrehen.*“
3. Gerd: „*Ich empfinde das praktisch als Leerlauf. Das stimmt mich eher nicht depressiv, aber aggressiv.*“
4. Frank: „*Das ist ein Nerven auf beiden Seiten.*“
5. Siegrid: „*Das treibt dich zum Kurzschluss.*“
6. Gerd: „*Vor allem immer diese Behauptung, die Arbeitslosen wären faul. Wenn man jetzt versucht, was zu machen. Man hört immer diese dummen Bemerkungen von den Leuten, eben faul und so. Wenn man dann sagt, stell mir doch deinen Arbeitsplatz zur Verfügung und mach dann selber arbeitslos, wenn das so angenehm ist, dann heißt es immer: Wenn du Arbeit finden willst . . . Diese dummen Sprüche, immer wieder diese dummen Sprüche ständig. Dann kommt man zu keinem Ergebnis.*“
7. Diskussionsleitung: „*Und was macht einen dann so mürbe, dieser Leerlauf?*“
8. Gerd: „*Auf jeden Fall läuft es darauf hinaus, dass man mürbe wird, oder man denkt mit der Zeit: Das Gesabbel, was der da von sich gibt, oder na ja.*“
8. Diskussionsleitung: „*Wenn ich daran erinnern darf, waren Sie das, der gesagt hat: Manchmal habe ich Angst, ich schmeiße den (Sachbearbeiter des Arbeitsamtes) so an die Wand, dass er nicht mehr herauskommt.*“
9. Gerd: „*Es läuft darauf hinaus, dass die wollen, so habe ich den Eindruck, dass die Leute gleichgültig werden, also gar kein Interesse mehr daran haben, für sich selbst einzutreten.*“

(Es folgt ein kurzer Austausch über die schlechte Behandlung durch die Ämter, der folgendermaßen endet:)

16. Jürgen: „*Also, als ich noch keine Routine hatte in diesem ganzen Zirkus, da hatte ich meistens unheimlich Frust, wenn ich vom Arbeitsamt wiederkam. Den habe ich dann in Alkohol ertränkt. Ich glaube, dass es auch vielen anderen so geht.*“

Dieser Textabschnitt zeigt in komprimierter Form das ganze Spektrum der Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit: schwere psychische Belastungen, Frustration und Unverständnis, Wut und Tendenzen, sich resignativ zu betäuben. In den ersten Beiträgen äußern sich die Teilnehmenden in kurzen, schlaglichtartigen Bemerkungen über ihre Befindlichkeit. Die Ausdrücke „Durchdrehen“, „Leerlauf“ und „Kurzschluss“ verweisen auf ein fast instrumentelles Verhältnis zu ihrer eigenen psychischen Situation. Sie erleben ihren Zustand übereinstimmend wie den einer Maschine, die nicht mehr gemäß ihrer ursprünglichen Bestimmung funktioniert, deren Systematik vielmehr durcheinander geraten ist, sich daher der Steuerung entzieht und einen Kurzschluss produziert. Es ist ein sich entfremdetes Selbstgefühl, das in dieser Maschinenanalogie enthalten ist; die eigene Lage wird vom Ich als derart fremd erlebt, dass in dem Bemühen um angemessenen Ausdruck zu Bildern aus handwerklichen und industriellen Fertigungsprozessen gegriffen wird, um das Selbsterleben von tief greifender Störung zu beschreiben.

Die Bedeutung dieser Wortwahl weist aber über das Fremdheitserleben noch hinaus: Maschinen sind tote Objekte, die unter fremdbestimmten Bedingungen eingesetzt werden und deren Zwecke nicht zu beeinflussen sind. Arbeitslose fühlen sich abgeschrieben, so wie Maschinen von der Steuer abgeschrieben werden, bis sie sich amortisiert haben, um dann zum alten Eisen geworfen werden zu können, wenn sie defekt und technisch überholt sind. In diesen Selbst-Bildern steckt keine Handlungsfähigkeit, kein Impuls, an diesem Zustand aktiv und in eigener Regie etwas zu ändern; vielmehr enthalten sie die passive Erwartung, dass ein Reparateur die Störung behebt. Erst durch die beträchtliche Reduktion

9 Auszug aus einer Gruppendiskussion, die mit langfristig Arbeitslosen zur Frage individueller Verarbeitungsmöglichkeiten geführt wurde, vgl. genauer Christine Morgenroth, Sprachloser Widerstand. Zur Sozialpathologie der Lebenswelt von Arbeitslosen, Frankfurt/M. 1990.

des Selbsterlebens auf „tote Materie“, auf funktionsgestörte Maschinerie wird (implizit) eine Hoffnung möglich: auf den rettenden Eingriff von außen, der die Arbeitslosen von ihrem stigmatisierten Schicksal befreit.

Um Stigmatisierungserfahrungen im sozialen Kontext geht es auch in den Wortwechseln (*Kasten:* 6.–9.), in denen Gerd beschreibt, wie schwer es ihm fällt, sich mit den gängigen Vorurteilen gegenüber Arbeitslosen auseinander zu setzen. Man wird mürbe und gereizt, die Aggressionen nehmen zu und die Möglichkeit zu sozialem Kontakt (mit Arbeitenden) reißt praktisch ab, *„denn man kommt miteinander zu keinem Ergebnis“* in der Frage, wer denn nun wirklich die Verantwortung dafür trägt, dass jemand arbeitslos ist. Beschäftigte und Arbeitslose können sich nicht mehr miteinander verständigen, weil der Verlust der gemeinsamen Erfahrungsbasis ihnen auch die gemeinsame Sprache genommen hat. Im Umgang mit der Verwaltung fühlt der von Arbeitslosigkeit Betroffene sich gebremst, er unterstellt der Arbeitsverwaltung, sie wolle die Arbeitslosen gezielt ruhig halten.

Sowohl die Arbeitenden als auch die Sachbearbeiter der Arbeitsämter werden in diesen Sätzen als unverständig und feindselig geschildert, als Menschen, die es gezielt darauf anlegen, dass Arbeitslose sich schlecht und schuldig fühlen. Zweifellos fühlen sie sich ja auch oftmals nicht gut, wie die ersten Äußerungen belegen. Aber der abrupte thematische Wechsel lässt auch ein weiteres Motiv erkennen: sich mit dem eigenen Elend nicht zu befassen und stattdessen danach zu fragen, wer es denn ausgelöst und verschlimmert hat. Diese Suche nach Schuldigen, nach Sündenböcken, die häufig zu beobachten ist, befreit die Arbeitslosen von der individuellen Schuldzuweisung, dem starken Druck, sich selbst für die Situation zur Verantwortung zu ziehen. Die Selbstzweifel, die durch mangelnden Austausch mit anderen noch verstärkt werden, führen zu einer enormen Empfindsamkeit gegenüber solchen Vorurteilen. Um die verletzende Kränkung nicht selbst zu spüren, wird das Gegenüber mit Hilfe aggressiver Abwertung (*„das Gesabbel“*) angegriffen. Die eigene Verletzlichkeit, Passivität und Trostlosigkeit wird daraufhin als Folge der Abwertung durch den anderen erlebt, sie wird zum Resultat des manipulativen Übergriffs (z. B. der Arbeitsverwaltung). Auch hier imponiert die Geste der Passivität im Selbstbild: Gerd empfindet sich als das Opfer anderer, er ist nicht länger aktiver Gestalter der eigenen Lebensgeschichte und Befindlichkeit, denn in seiner Wahrnehmung ist er *passiv gemacht* worden.

Gleichwohl fällt auf, dass mit den SachbearbeiterInnen in der Verwaltung von Arbeitslosigkeit und Armut und den Noch-Beschäftigten zwei Gruppen in die Aufmerksamkeit geraten, die tatsächlich keine Verantwortung für die Ursachen der Arbeitslosigkeit tragen. Demgegenüber bleiben Wirtschaftseliten, Unternehmensleitungen, internationale Konzerne oder globale Kapitalbewegungen vollständig ausgeblendet. Ganz offenkundig werden hier nicht Verantwortliche für die Arbeitslosigkeit gesucht, sondern Schuldige an der gegenwärtig schlechten mentalen Befindlichkeit definiert. Nicht die gesellschaftlichen Ursachen stehen im Mittelpunkt, vielmehr erfolgt eine Konzentration auf die Folgen. Und über diese wird eigentümlich bruchstückhaft und spröde berichtet, der Mangel an emotionaler Beteiligung wird in der stichwortartigen Verständigung deutlich. Hinter dieser sprachlichen Kargheit verbirgt sich jedoch ein wesentlich differenzierteres Innenleben der Sprechenden, das aber nicht entfaltet werden muss. Die hier Versammelten wissen, worum es geht, welche Gefühlslagen z. B. hinter der Maschinenmetapher stehen. Gemeinsames, identisches Erleben führt über gemeinsam benutzte Bilder zu einem besonderen sprachlichen Ausdruck. Diese kargen Sprachspiele – gut aus den sprachlichen Besonderheiten bestimmter Subkulturen und Szenen bekannt – sind als Ergebnis einer Identifizierung untereinander zu verstehen, die über ein ähnliches Erleben und Erleiden der Folgen des Arbeitsplatzverlustes entsteht.

Solche auf einer Identifikation basierenden Kommunikationsstrukturen führen zu einem latenten Konsens, der im Untergrund der Sprache und Texte existiert. Die explizite Verständigung ergibt sich schon durch knappe Andeutungen oder erfolgt gänzlich nonverbal, ein kurzes Nicken reicht mitunter, um eine breite Zustimmung zu signalisieren. Das seelische Leiden an dem Zustand der Arbeitslosigkeit ist ihnen allen gemeinsam, die Tatsache, in derselben Lage zu sein und sich im Anderen wiederzuerkennen, setzt die Identifizierung in Gang. Die regressive Seite der Identifikation, die sich mit Leiden und Passivität verbindet, steht der Stärkung durch Gemeinsamkeit entgegen.

Die auffällige Dominanz projektiver Abwehrkonstruktionen (die Suche nach Sündenböcken) kann auch als Ergebnis dieser Identifikation verstanden werden: Die festgestellte Gemeinsamkeit im Erleben mildert das Leiden am Verlust des Arbeitsplatzes und bringt ähnliche Verarbeitungsformen und Sprachfiguren hervor, die jedoch als kollektiver Rückzug aus der Realität zu verstehen sind, als kollektive depressive Reaktion.

V. Reaktive depressive Zirkel in der Erwerbslosigkeit

Depressionen sind auch als entgleiste Trauerprozesse zu begreifen. Der Verlust eines emotional bedeutsamen Objekts – das ist zumeist eine nahe stehende Person, kann aber auch eine Gruppe, Idee oder eben der Arbeitsplatz sein – muss durch einen Trauerprozess verarbeitet werden, der dem Ich zu einer neuen inneren Balance verhilft. Das ist eine gesunde, wünschenswerte und das Ich letztlich stärkende Reaktion auf einen Verlust. Häufig tritt aber an die Stelle dieser konstruktiven Trauerarbeit deren ungesunde pathologische Entgleisung: Statt die emotionale Besetzung des verlorenen Objektes aufzugeben, wird sie in verschiedenen Formen aufrechterhalten, die sich sogar als drei Teufelskreise selbst beständig verstärken:[10]

Statt durch den Trauerprozess lernend mit der neuen Realität umzugehen, bleibt das Ich der verlorenen Realität und Beziehung verhaftet und wird dadurch geschwächt. In der depressiven Reaktion steht eine Krise des Selbstwertgefühls im Vordergrund, die sich in Apathie, Gefühllosigkeit, ausgeprägter Mattigkeit und Antriebsarmut zeigt. Sie führt zu einem beträchtlichen Verlust der Selbstachtung, und je mehr die Selbstachtung sinkt, desto stärker werden die genannten Reaktionen und desto schneller erfolgt das Absinken des Selbstwertgefühls. Genau das geschieht, wenn die Erwerbsarbeit als emotional hoch besetztes Objekt verloren wird. Enttäuschung und Kränkung beim Verlust des Arbeitsplatzes und besonders die Mechanismen individueller Schuldzuweisung lassen die Selbstachtung sinken und mindern die Antriebskräfte (*erster Teufelskreis*).

Verlustreaktionen sind häufig mit aggressiven Impulsen verbunden. Zumeist werden die heftigen aggressiven Impulse nicht ausgedrückt, sondern autoaggressiv abgewehrt: Selbstvorwürfe, Anschuldigungen, Nahrungsverweigerung, selbstverletzende Verhaltensweisen inklusive Sucht und Suizidalität sind die gut bekannten Folgen, die damit in Zusammenhang stehen und als Entgleisung normaler Trauerreaktion verstanden werden können. Wenn Aggressionen nach innen gewendet werden, erhöht diese Selbstdestruktion aber das generelle Wut-Potenzial und bringt dadurch neue Aggressionsphantasien mit sich (*zweiter Teufelskreis*). Im Falle des Arbeitsplatzverlustes liegen der Aggression widersprüchliche Gefühle zugrunde. Dieser Ambivalenzkonflikt hängt mit den Bedingungen zusammen, unter denen die Erwerbsarbeit aktuell erfolgte. Jede noch so interessante Arbeit befindet sich im Spannungsfeld zwischen Arbeitsleid und -lust, hat immer auch Momente von Entfremdung und Zwang. Dies gilt in besonderer Weise für die mitunter extrem belastenden Arbeitsbedingungen, die bei zeitlicher Befristung sehr hohe Ansprüche an die Kompetenz mit flexiblen Einsatzbedingungen verbinden. Die negativen, feindseligen gegen die Arbeitsbedingungen gerichteten Gefühle sind in der Überidentifikation unbewusst geblieben. Daher ist der Verlust des Arbeitsplatzes der herausragende Anlass, die Ambivalenz wahrzunehmen: Die aggressiven Anteile treten, vielleicht erstmalig, ins Bewusstsein und werden dann autoaggressiv gegen die eigene Person gewendet. Der zweite Teufelskreis verstärkt sich dadurch, dass die Aggressionen keinen Ausdruck finden, die generelle vorhandene innere Feindseligkeit wird stärker – der Arbeitslose befindet sich in einem sich selbst verstärkenden Wut-Kessel.

In einem dritten Schritt der depressiven Reaktion wird der Verlust durch Introjektion (seelische Einverleibung) des Objekts kompensiert (*dritter Teufelskreis*). Dieser Vorgang bringt vor allem wegen der ambivalenten, aggressiven Impulse neue Schwierigkeiten mit sich. Die häufigen Selbstanklagen der Depressiven gelten nicht nur sich selbst, sondern eben auch dem bösen, gehassten Anteil des (nunmehr introjizierten) Objektes, das jetzt als Teil des eigenen Ichs erlebt wird. „Der Schatten des Objekts fiel auf das Ich" – so beschrieb Sigmund Freud[11] diesen mentalen Vorgang, der die Einschränkung vieler Ich-Leistungen, vor allem der angemessenen Realitätsprüfung, zur Folge hat.

Arbeitslosigkeit geht mit der Notwendigkeit einher, die emotionale Besetzung eines konkreten Arbeitsplatzes aufzugeben. Sie wird jedoch von einer weiteren, überaus realen Forderung begleitet, die daran erinnert, dass die Arbeitsidentität, die subjektive Bedeutung der Erwerbsarbeit, keinesfalls vollständig aufgegeben werden darf. Arbeitslose sollen ja ihre Verfügbarkeit gegenüber dem Arbeitsmarkt ständig unter Beweis stellen. Würde die emotionale Besetzung des Systems Erwerbsarbeit durch Trauerarbeit abgelöst, müssten sie sich mit dem Zustand der Nichtarbeit abfinden und zu „Aussteigern" werden oder sich im System der sozialen Hilfsdienste so geschickt wie möglich einrichten. Gerade junge Arbeitslose mit ihrer „Pluralisierung von Mustern der Lebensfüh-

10 Vgl. Stavros Mentzos, Neurotische Konfliktverarbeitung, Frankfurt/M. 1992.

11 Vgl. Sigmund Freud, Trauer und Melancholie. Studienausgabe Bd. 3, Frankfurt/M. 1982.

rung in der Arbeitslosigkeit“[12] greifen gelegentlich zu diesen biografischen Ausstiegen, was sich unschwer in die soziologische Diskussion von der „Enttraditionalisierung der industriegesellschaftlichen Lebensformen“[13] einfügen lässt. Bei allen Differenzierungen und Anpassungsleistungen wird aber doch durch die anhaltende Orientierung auf Erwerbsarbeit der Verlust des Arbeitsplatzes als Vorenthaltung einer wichtigen Option erlebt, die eben nicht beliebig ersetzbar ist. Die ambivalente Konfliktkonstellation, etwas aufgeben zu sollen, womit jedoch Gefahren verknüpft sind, bleibt also als problematische Struktur erhalten. Auch wenn die subjektive Realitätsprüfung selbst intakt ist, so stellt doch die gesellschaftliche Wirklichkeit für diese widersprüchlichen Ansprüche keine angemessenen Handlungsfelder bzw. Besetzungsmöglichkeiten zur Verfügung. Es besteht keine Chance, beiden Anforderungen gleichzeitig zu genügen: den Bezug auf Arbeit generell zu erhalten und dabei die spezifische Bindung an einen besonderen Arbeitsplatz aufzugeben. Der Arbeitslose darf, schon aus existenziellen Erwägungen, das Objekt nicht vollständig aufgeben. Dieses Verbot wird unterstützt durch die verinnerlichten gesellschaftlichen Wertvorstellungen, denen die Nicht-Arbeit noch in jeder Form verdächtig ist. Andererseits soll der Arbeitslose im Interesse des inneren Gleichgewichts, das die Preisgabe der Bindung fordert, um seelisches Leid abzuwenden, die Besetzung vom Objekt lösen. Für diesen Widerspruch gibt es keine Lösung, die Betroffenen werden in eine depressive Struktur geradezu hineingetrieben, die sich im dritten Teufelskreis durch Verinnerlichung des Objekts vollzieht.

Durch Introjektion findet sich ein Kompromiss, der aber den gesellschaftlichen Widerspruch ins Innere des Subjekts verlagert. Die aggressiven Impulse (die sich sowohl in symptomatisch-autoaggressiver Wendung als auch in der projektiven Verkehrung der Sündenbocksuche zeigen) können nun als feindselige Reaktionen verstanden werden, die ursprünglich den Arbeitsbedingungen galten und sich nun gegen den Arbeitslosen selbst richten.[14] In der Maschinenanalogie wird diese Distanz zum eigenen Inneren ausgedrückt: Die Selbstwahrnehmung wird verdinglicht und objekthaft.

Der ins Subjekt genommene gesellschaftliche Widerspruch, der als depressive Reaktion auftritt, ist den realen Verhältnissen und ihrer Widersprüchlichkeit geschuldet: Die depressive Reaktion ist die folgerichtige Lösung des in der Arbeitslosigkeit aufgebrochenen Ambivalenzkonfliktes und darf keinesfalls zur individuellen Pathologie umgedeutet werden.

Internetverweis der Autorin:

http://www.sozpsych.uni-hannover.de/DFA/

12 Bei Gerd Vonderach u. a (Arbeitslosigkeit und Lebensgeschichte, Opladen 1992, S. 358) findet sich eine einzelfallübergreifende Fallreihe junger Arbeitsloser, die den Ausstieg aus dem System der Erwerbsarbeit nicht als Katastrophe erleben, sondern deren Bewältigungsmuster durch die Ressourcennutzung in der Arbeitslosigkeit besteht. In einer weiteren Fallreihe wird die Situation der Arbeitslosigkeit als Freiraum zu einer auch sonst erwünschten beruflichen Umorientierung genutzt.

13 Vgl. Ulrich Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/M. 1986.

14 Es muss jedoch daran erinnert werden, dass es immer wieder aggressive Kontrollverluste gibt, die sich zumeist gegen Vertreter der Arbeitsverwaltung richten. Unlängst ging der Fall des hoch intelligenten Arbeitslosen durch die Presse, der den Arbeitsamtsdirektor im Affekt erschlug. In der psychiatrischen Begutachtung wurde verwundert festgestellt, dass keine paranoid-psychotische Struktur vorlag. Vgl taz vom 14. 8. 2001

Heinz J. Ebenrett/Dieter Hansen/Klaus J. Puzicha

Verlust von Humankapital in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit

I. Unterschiedliche Intelligenztestleistungen in den einzelnen Bundesländern

Seit langem stellt der Psychologische Dienst der Bundeswehr beim Vergleich der Bundesländer auffällige Unterschiede bei den Intelligenztestleistungen wehrpflichtiger junger Männer fest. So haben wir vor einiger Zeit ausführlich über ein deutliches West-Ost-Gefälle der Testleistungen in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung berichtet.[1] Gleichzeitig war über den gesamten Beobachtungszeitraum von 1992 bis 1998 ein kaum weniger starkes Süd-Nord-Gefälle zu erkennen: Deutlich geringere kognitive bzw. geistige Fähigkeiten („Humankapital“) fanden sich in den nördlichen Bundesländern Bremen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Eindeutige Leistungsspitzen waren in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, auf einem niedrigeren Niveau auch in Sachsen und Thüringen, auszumachen.

II. Grundlegende Fragestellungen

Das intellektuelle Leistungsniveau der jungen Männer wies – für uns überraschend – einen signifikanten rechnerischen Zusammenhang (r = –.67)[2] mit der jeweiligen Arbeitslosenquote auf. Hierfür hatten wir seinerzeit zwei, von uns damals jedoch nicht näher nachprüfbare Erklärungen angeboten:[3]

– Fehlende Wirtschaftskraft hat Defizite im Bildungswesen und in der Lebensqualität der Menschen zur Folge. Diese wiederum wirken sich negativ auf die intellektuelle Entwicklung von Kindern und Jugendlichen aus.

– Wirtschaftlich starke Regionen sind eher Zuzugs-, wirtschaftlich schwache Regionen eher Fortzugsgebiete. Zu einer innerdeutschen Mobilität sind besser gebildete, für die intellektuelle Förderung ihrer Kinder aufgeschlossene Familien eher bereit.

Diese beiden Erklärungsansätze haben wir in der vorliegenden Analyse überprüft. Die neue Studie unterscheidet sich von der Vorläufer-Untersuchung in drei Aspekten:

– Die Betrachtung der 16 Bundesländer wurde differenziert in 83 Stadt-/Landkreise.

– Zusätzlich zum Prüfmerkmal Arbeitslosigkeit wurden die Merkmale Wirtschaftskraft, Binnenwanderung, Urbanität und Abiturientenquote eingeführt. Aufgrund der uns vorliegenden Untersuchungen vermuten wir für alle diese Merkmale einen funktionalen Zusammenhang mit den regionalen Kennwerten intellektueller Leistungsfähigkeit (dem regionalen Humankapital).

– Der ursprünglich längsschnittliche Ansatz wurde durch einen querschnittlichen ersetzt.

III. Untersuchungsmerkmale

Die vorliegende Untersuchung basiert auf den Intelligenztestleistungen von *248 727 jungen Männern* (Altersspektrum: 18 bis 22 Jahre), die im Jahr *1998 bundesweit* im Rahmen ihrer Musterung die psychologische Eignungsuntersuchung bei den

Der Beitrag beruht auf einer Studie der Autoren „Brain drain“ in deutschen Regionen. Effekte von Arbeitslosigkeit und innerdeutscher Migration, hrsg. vom Bundesministerium für Verteidigung – PSZ PIII 6, Nr. 1/2002. Folglich basieren die im Beitrag präsentierten Ergebnisse ausschließlich auf der Befragung junger Männer.

1 Vgl. Heinz-J. Ebenrett/Klaus J. Puzicha, Zehn Jahre wiedervereinigtes Deutschland: Regionale Unterschiede von Intelligenzleistungen sowie der Basisfertigkeiten Rechnen und Rechtschreibung, in: Elmar Brähler/Hendrik Berth (Hrsg.), Deutsch-deutsche Vergleiche. Psychologische Untersuchungen 10 Jahre nach dem Mauerfall, Berlin 1999.

2 Der verwendete Korrelationskoeffizient („r“) kann sich zwischen r = – 1.0 und r = + 1.0 bewegen. Je „näher“ der Wert bei – 1 oder + 1 liegt, umso höher ist der statistisch nachweisbare Zusammenhang. r = 1.0 bedeutet einen maximal positiven, r = – 1.0 einen maximal negativen und r = 0 einen völlig fehlenden Zusammenhang zwischen zwei veränderlichen Merkmalen („Variablen“). In unserem Fall: Je niedriger die Arbeitslosenquote in einer Region ist, desto höher ist das dortige Niveau der kognitiven bzw. geistigen Fähigkeiten.

3 Vgl. H.-J. Ebenrett/K. J. Puzicha (Anm. 1), S. 110.

Abbildung 1: Kartierung der regionalen Durchschnittswerte der Intelligenz (83 Kreiswehrersatzamts-Bereiche, 1998)

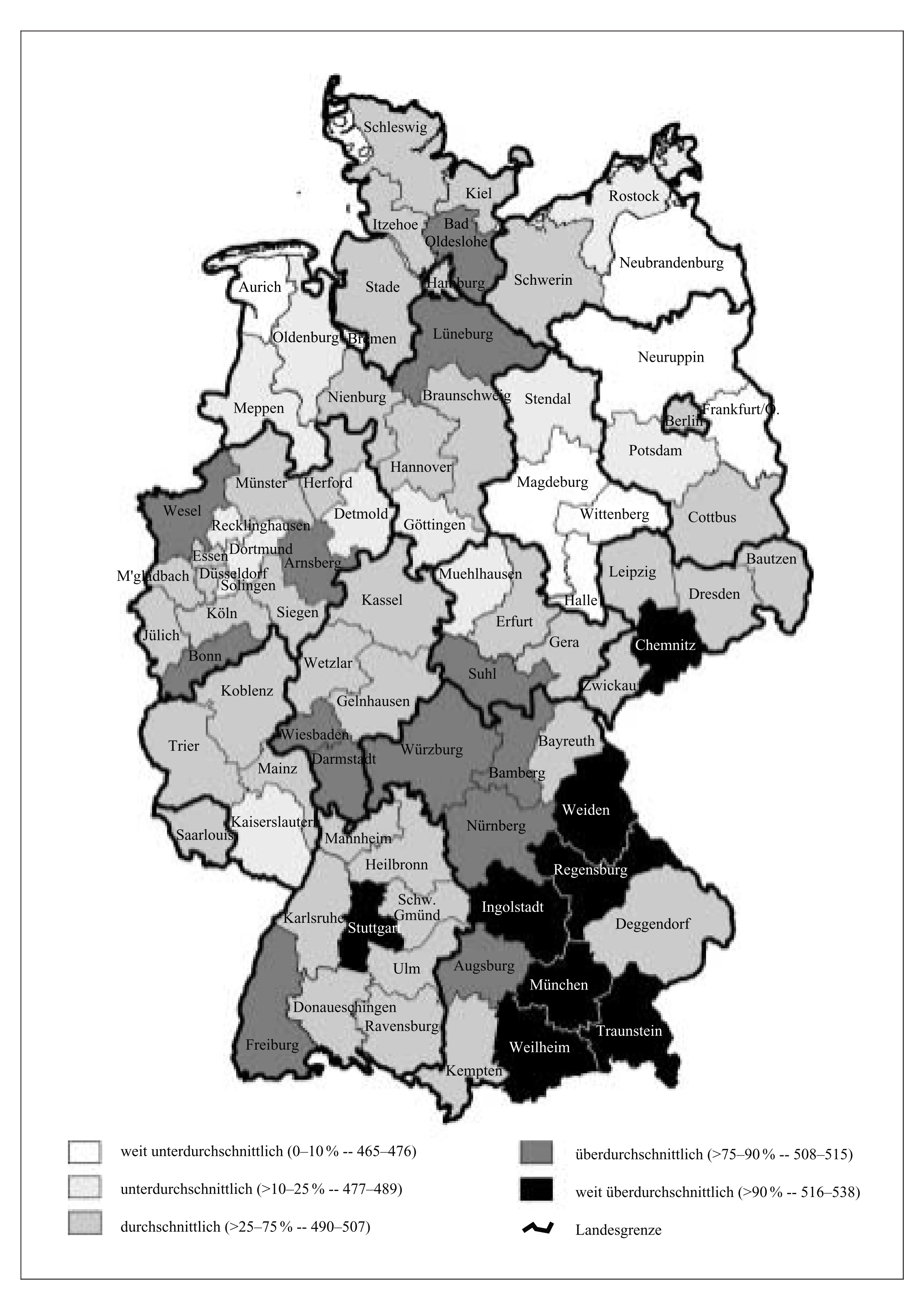


Tabelle: Prüfmerkmale[1]

Variable	Operationalisierung	Datenquelle	MW[2]	SD[3]
RDI: *Regionaler Durchschnittswert der Intelligenz (AV)*	„Intelligenznote“, errechnet aus den Ergebnissen von drei Testverfahren	Psychologischer Dienst der Bundeswehr	500	15
Wirtschaftskraft (UAV)	Bruttowertschöpfung 1996 (DM pro Einwohner)	Statistisches Bundesamt	38.249	11.928
Arbeitslosigkeit (UAV)	Arbeitslosenquote 1998 (Prozentzahl bezogen auf Beschäftigte)	Bundesanstalt für Arbeit	11.51	4.07
Binnenwanderung (UAV)	Effektivitätsziffer 1998 (Wanderungssaldo/Wanderungsvolumen)	Statistisches Bundesamt	0.01	0.16
Urbanität (UAV)	Landwirtschaftliche Nutzfläche 1995 (ha pro 1 000 Einwohner)	Statistisches Bundesamt	270.77	207.96
Abiturientenquote (UAV)	Prozentanteil der Abiturienten an den Eignungs-Geprüften 1998	Psychologischer Dienst der Bundeswehr	30.33	7.27

1 Die abhängige (zu erklärende) Variable ist mit „AV“, die unabhängigen (erklärenden) Variablen sind mit „UAV“ gekennzeichnet
2 MW = Mittelwert
3 SD = „standard deviation“ (Standardabweichung), ein Streuungsmaß

83 Kreiswehrersatzämtern durchlaufen haben. Als Messwert der individuellen Intelligenztestleistung gilt dabei – wie in der Untersuchung auf Länderebene – die aus einem Rechentest, einem Matrizentest und einem Wortanalogietest zusammengesetzte „Intelligenz-Note“ des Psychologischen Dienstes der Bundeswehr.

Als zentrales Untersuchungsmerkmal haben wir für jeden der 83 Kreiswehrersatzamtsbereiche aus den individuellen Intelligenznoten den *regionalen Durchschnittswert der Intelligenz* (RDI) berechnet. Der RDI ist unsere *„abhängige“* Untersuchungsvariable.

Abbildung 1 zeigt das erreichte RDI-Niveau in den 83 Kreiswehrersatzamtsbereichen. Die Klassifizierung in fünf Kompetenzstufen ist dabei weitgehend den in der PISA-Studie gewählten Klassengrenzen angeglichen.[4]

Das regionale RDI-Niveau stimmt mit den zentralen Befunden auf der Ebene der Bundesländer überein: Sowohl das angesprochene Süd-Nord-Gefälle als auch das West-Ost-Gefälle sind deutlich sichtbar. Die Differenzierung nach 83 Regionen zeigt aber auch, dass innerhalb der jeweiligen Ländergrenzen in der Regel mehrere – in den Flächenländern jeweils drei – RDI-Klassen vertreten sind. Die große Streuung regionaler Intelligenzniveaumesswerte ist also nicht nur ein Bundes-, sondern auch ein Landesphänomen.

Als *„unabhängige“* Prüfmerkmale und damit als mögliche Determinanten der regionalen RDI-Unterschiede wurden, wie eingangs bereits angesprochen, fünf Variablen in die Untersuchung einbezogen (vgl. die *Tabelle*).

Zur Operationalisierung der Prüfmerkmale ist anzumerken:

Üblicherweise ist die regionale *Wirtschaftskraft* durch das zugehörige Steueraufkommen und/oder die so genannte „Bruttowertschöpfung“ definiert, die man sich näherungsweise als „Bruttosozialprodukt der jeweiligen Region“ vorstellen kann. Im Vergleich beider Parameter erschien uns die Bruttowertschöpfung als der besser geeignete Kennwert, da er alle Wirtschaftsleistungen erfasst und weniger als das regionale Steueraufkommen durch staatliche Regulierungsmaßnahmen (z. B. Steuererleichterungen, Abschreibungsmöglichkeiten) „verfälscht“ ist.

Die regionale *Arbeitslosenquote* ergibt sich aus dem jeweiligen Prozentanteil der arbeitslos Gemeldeten in Relation zur Zahl der regional Beschäftigten.

Ausmaß und Richtung der *Binnenwanderung* haben wir in Form der so genannten „Effektivitätsziffer“ erfasst. Dies ist ein amtlicher regionaler Kennwert, der dem Quotienten aus dem Wanderungssaldo (Zahl der Zugezogenen abzüglich der Zahl der Abgewanderten) und dem Wanderungsvolumen (Zugezogene plus Abgewanderte) entspricht.

4 In der PISA-Studie werden fünf Stufen der Kompetenz unterschieden. Diese beschreiben die Fähigkeit, Aufgaben unterschiedlicher Schwierigkeitsgrade lösen zu können. Die Kompetenzstufe V (bei uns die besten 10 Prozent) wird in der PISA-Studie als „Expertenstufe“, die Kompetenzstufe 1 (die schlechtesten 10 Prozent) als „Elementarstufe“ bezeichnet.

Das Prüfmerkmal *Urbanität* und damit die in Städten und Ballungsgebieten von uns vermutete Vielfalt vorhandener Bildungsangebote und kultureller Anreize haben wir mit dem regionalen „Pro-Kopf-Anteil“ landwirtschaftlicher Nutzfläche, gemessen in Hektar pro 1 000 Einwohner, erfasst.

Die *Abiturientenquote* entspricht dem prozentualen Anteil der Abiturienten an allen Testanden, aus deren Testleistungen der jeweilige RDI berechnet wurde.

Warum wir gerade diese fünf Prüfmerkmale als mögliche Ursachen für die Disparitäten im regionalen Intelligenzniveau ansehen, soll nachfolgend begründet werden. Wir ergänzen diese Begründung um die Ergebnisse einer ersten Korrelationsanalyse.

IV. Mögliche Ursachen für regionale Disparitäten im Intelligenzniveau

1. Wirtschaftskraft

Schlechte ökonomische Rahmenbedingungen beeinträchtigen die Qualität des Bildungsangebots und die Lebensqualität der in den betroffenen Regionen wohnenden Menschen, fehlen doch die Mittel für förderliche Investitionen. In Deutschland belasten nicht zuletzt die Kosten der Wiedervereinigung vielerorts spürbar Bildung und Ausbildung: „Vorsichtig formuliert, scheint seit Beginn der 90er Jahre aus der Bildungsexpansion in weiten Teilen eine Bildungsstagnation geworden zu sein. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und der stetig steigenden Qualifikationsanforderungen des Beschäftigungssystems gibt dies zur Sorge Anlaß.“[5]

Überall dort, wo solche Beeinträchtigungen spürbar sind, wirken sich diese negativ auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen und damit auch auf deren intellektuelles Leistungsniveau aus. Hierfür sprechen die immer wieder festgestellten hohen Korrelationen zwischen kognitiven Fähigkeiten und sozioökonomischem Status. Auch die PISA-Studie weist einen diesbezüglichen Zusammenhangskoeffizienten von r=.31 aus.[6]

In der vorliegenden Untersuchung zeigt das Prüfkriterium *Bruttowertschöpfung* einen recht deutlichen positiven Zusammenhang mit dem regional zugeordneten durchschnittlichen Intelligenzniveau (RDI). Der Determinationskoeffizient beträgt 0.13[7] (r_{xy}=.35). Niedrige RDI und geringe Bruttowertschöpfungen sind vor allem in den nördlichen Regionen der neuen Bundesländer zu beobachten, in den südlichen Regionen der alten Bundesländer dagegen besonders hohe RDI und hohe Bruttowertschöpfungen.

2. Arbeitslosigkeit

Die gesellschaftlich wichtigste Begleiterscheinung eingeschränkter Wirtschaftskraft ist Massenarbeitslosigkeit. Andauernde Arbeitslosigkeit im Elternhaus und/oder im sozialen Umfeld wiederum beeinträchtigt die kindliche Entwicklung in erheblichem Maße. Maik Görlich[8] hat in einem Sammelband die sozialen Folgen von Dauerarbeitslosigkeit beschrieben. In seinen Untersuchungsergebnissen ist von einer „lähmenden Wirkung“, von einem „Einschrumpfen der Lebensäußerungen“ sowie von „Hoffnungslosigkeit und Apathie“ die Rede. Seiner Bewertung nach lässt sich Arbeitslosigkeit „eindeutig als isolierende Bedingung bezeichnen“, die krisenhafte Reaktionen bis hin zu Persönlichkeitsveränderungen bewirken kann.[9] Hinsichtlich unserer Fragestellungen ist von besonderer Bedeutung, dass nicht nur die Arbeitslosen selbst hiervon betroffen sind, sondern auch die Familie als ihr zentraler Lebensbereich „mit fortschreitender Dauer der Situation wesentliche Veränderungen ihrer inneren Beziehungen“ erfährt.[10] Maik Görlich spricht u. a. von der „Zunahme von Konfliktpotentialen“ und der „Verschlechterung der Beziehungsqualität“. Die ständige Nähe beider Elternteile könne von den Kindern als Einschränkung empfunden werden und so zu Entwicklungs- sowie auch zu Beziehungsproblemen führen.[11]

Negative Auswirkungen sind verstärkt zu erwarten, wenn sich derart problembeladene Haushalte in einer Wohnregion konzentrieren. Hartmut Häu-

5 Alexander Reinberg/Markus Hummel, Die Entwicklung im deutschen Bildungssystem vor dem Hintergrund des qualifikatorischen Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt, in: Alexander Reinberg (Hrsg.), Arbeitsmarktrelevante Aspekte der Bildungspolitik, Nürnberg 2001, S. 41.

6 Vgl. Jürgen Baumert u. a., PISA 2000: Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen 2001. Der Koeffizient von r=0.31 bedeutet, dass die beiden Merkmale „kognitive Fähigkeiten“ und „sozioökonomischer Status“ wechselseitig voneinander abhängig sind. Knapp zehn Prozent der Varianz der „kognitiven Fähigkeiten“ lässt sich durch den „sozioökonomischen Status“ erklären (ist durch dieses Merkmal „determiniert“).

7 Der Determinationskoeffizient quantifiziert – genauso wie der Korrelationskoeffizient – den Zusammenhang zwischen zwei Merkmalen. Der o. g. Koeffizient von 0.13 bedeutet, dass 13 Prozent der Varianz der regionalen Intelligenzunterschiede durch die Bruttowertschöpfung erklärt werden.

8 Vgl. Maik Görlich, Arbeitslosigkeit aus sozialer und pädagogischer Sicht, Stuttgart 1998.

9 Ebd., S. 56, 64 und 92.

10 Ebd., S. 100.

11 Ebd., S. 102 und 106.

ßermann spricht von einem „Fahrstuhleffekt“ in einem solchen Umfeld: „Soziale Ungleichheit setzt sich – wenn es keine sozialstaatliche Intervention gibt – in sozialräumliche Segregation um; diese führt zu sich selbst verstärkenden Prozessen sozialer Selektion, an deren Ende Quartiere stehen, die von einer kumulativen Abwärtsentwicklung betroffen sind.“[12] Es liegt auf der Hand, dass Kinder in solchen Umfeld- und Lebensbedingungen wenig Leistungsanreize, intellektuelle Förderung und formale berufliche Qualifizierung erfahren. Viele von ihnen sehen mit erhöhter Wahrscheinlichkeit eigener Arbeitslosigkeit entgegen.

Unsere Untersuchungsdaten lassen keinen Zweifel an einem substantiellen Merkmalszusammenhang zwischen der regionalen Arbeitslosenquote und dem regionalen Intelligenzniveau: Der Determinationskoeffizient beträgt 0.39 (r_{xy}=–.62). Inhaltlich bedeutet dies, dass praktisch überall in Deutschland eine hohe Arbeitslosigkeit mit einem deutlich unterdurchschnittlichen RDI einhergeht und umgekehrt.

3. Binnenwanderung

Die wachsende Qualifikationsschere in den deutschen Regionen ist vermutlich auch durch die geringe Mobilität von Arbeitslosen mit eher geringer Qualifikation bedingt – vor allem wohl eine Folge des Umstands, dass für solche Arbeitslosen „regionale Disparitäten“ im Arbeitsplatzangebot kaum relevant und „Jedermanns“-Arbeitsplätze in einer Periode der Massenarbeitslosigkeit überall knapp sind.[13] Möglicherweise ist dieses aber auch ein Effekt der angesprochenen „lähmenden“ und „einschrumpfenden“ Wirkung von Arbeitslosigkeit. Im Ergebnis jedenfalls stimmen einschlägige Untersuchungen dahingehend überein, dass Mobilität im Sinne von innerdeutscher, arbeitsbezogener Migration „primär eine Wanderung von Höherqualifizierten“ ist.[14] In erster Linie sind es junge und gut ausgebildete Menschen, die Arbeitsplätze außerhalb ihrer Wohnregion suchen und finden.[15] Bezogen auf die Wanderungsbewegungen zwischen Ost und West stellt Hartmut Wendt hierzu fest, dass der typische Westwanderer „. . . jung, gut gebildet und qualifiziert, von Arbeitslosigkeit bedroht oder bereits Westpendler“[16] ist.

Entsprechende Wanderungsströme im Zuge der Wiedervereinigung haben Befürchtungen einer Schrumpfung des „Intelligenzpotenzials“ und einer „demographischen Implosion“ in ostdeutschen Regionen Nahrung gegeben.[17] Steffen Maretzke hat mit gleicher Begründung vor dem Entstehen eines deutschen „Mezzogiorno“ gewarnt.[18] Selektive Migration und der damit einhergehende „kumulative Prozess zirkulärer Verursachung“ bewirken jedoch nicht nur Disparitäten im Ost-West-Vergleich, sondern in allen Teilen Deutschlands.[19] Sigfried Grundmann zeigt anhand amtlicher Statistiken auf, dass „selbst im Jahr der Öffnung der DDR-Grenzen zur BRD und zu Westberlin“ die Binnenwanderung in den alten Bundesländern noch größer war „als die migrationelle Mobilität der DDR-Bevölkerung insgesamt“.[20]

Unsere Untersuchungsdaten weisen einen engen positiven Zusammenhang zwischen Richtung und Intensität der Binnenwanderung und dem regionalen Intelligenzniveau (RDI) aus: Der entsprechende Determinationskoeffizient ist mit 0.20 (r_{xy}=.45) jedoch nur etwa halb so groß wie bei der Arbeitslosenquote.

4. Stadt-Land-Gefälle („Urbanität“)

Insbesondere wegen der vielfältigeren, zumeist auch besseren Bildungseinrichtungen und kulturellen Angebote in den Städten und urbanen Ballungsräumen darf dem Stadt-Land-Gefälle ein Erklärungswert für Disparitäten im regionalen Intelligenzniveau zugeschrieben werden.

Unsere Prüfdaten zeigen einen leicht negativen korrelativen Zusammenhang zwischen dem regionalen Pro-Kopf-Anteil landwirtschaftlicher Nutzfläche und dem RDI, d. h. einen Determinationskoeffizienten von 0.05 (r_{xy}=–.23). Ähnlich wie beim Prüfmerkmal Wirtschaftskraft lässt die Verteilungskonfiguration allerdings eher einen mittelbaren Merkmalszusammenhang vermuten.

12 Hartmut Häußermann, Die Krise der „sozialen Stadt“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10–11/2000, S. 13 – 21, hier S. 17.

13 Vgl. ebd„ S. 19.

14 Thomas Straubhaar/Achim Wolter (Hrsg.), Migration in Europa – neue Dimensionen, neue Fragen, neue Antworten, in: Achim Wolter (Hrsg.), Migration in Europa, Baden-Baden 1999, S. 8.

15 Vgl. Karl Eckart/Sabine Tzschaschel (Hrsg.), Räumliche Konsequenzen der sozialökonomischen Wandlungsprozesse in Sachsen (seit 1990), Berlin 2000; Volker Schulz, Die arbeitsmarktpolitischen und sozialen Dimensionen des Transformationsprozesses – dargestellt am Problem der Langzeitarbeitslosigkeit in der Region Neubrandenburg, in: Paul Gans/Franz-J. Kemper (Hrsg.), Mobilität und Migration in Deutschland, Erfurt 1995.

16 Vgl. Hartmut Wendt, Wanderungen in Deutschland zwischen Ost und West vor und nach der Vereinigung, in: P. Gans/F.-J. Kemper, ebd., S. 16.

17 Vgl. Irina Repke u. a., Abwanderung. Wieder der doofe Rest?, in: Der Spiegel, Nr. 3 vom 14. Februar 2002, S. 42 ff.

18 Vgl. Steffen Maretzke, Ausgewählte Aspekte der Wanderungsentwicklung in den Regionen der neuen Länder nach der Vereinigung, in: P. Gans/F.-J. Kemper (Anm. 15), S. 77.

19 Vgl. Joachim Genosko, Interregionale Migration zwischen Ost- und Westdeutschland – Eine ökonomische Analyse, in: P. Gans/F.-J. Kemper (Anm. 15), S. 27.

20 Sigfried Grundmann, Die Ostdeutschen – Räumlich immobil?, in: P. Gans/F.-J. Kemper (Anm. 15), S. 51.

5. Abiturientenquote

Neben Regionen mit Abiturientenquoten von nahezu 50 Prozent gibt es solche von deutlich unter 20 Prozent. Man sollte annehmen, dass allein die deutlich längeren Schulbildungszeiten von Abiturienten sowie die Anforderungen der gymnasialen Oberstufe ein höheres intellektuelles Leistungsniveau begründen.

Umso bemerkenswerter ist die Feststellung, dass trotz der sehr großen Schwankungsbreite die jeweilige Abiturientenquote in unserer Untersuchung so gut wie keine Auswirkung auf das regionale Intelligenzniveau zeigt. Entgegen unseren Erwartungen gibt es viele Regionen, in denen hohe Abiturientenquoten mit niedrigen RDI einhergehen und umgekehrt. Der unerwartet niedrige Determinationskoeffizient in Höhe von 0.04 (r_{xy}=.19) spiegelt diesen Sachverhalt wider.

V. Zusammenfassender Untersuchungsschritt

Mit den vorstehend umrissenen Prüfschritten konnten bedeutsame und – mit Ausnahme der Abiturientenquote – auch rechnerisch gewichtige Zusammenhänge der „*unabhängigen*“ Prüfmerkmale mit dem regionalen Intelligenzniveau RDI aufgezeigt werden. Diese Prüfmerkmale sind jedoch nicht unabhängig voneinander. Arbeitslosigkeit z. B. korreliert hoch mit Wirtschaftskraft (r =–.49), Wirtschaftskraft mit Urbanität (r =.52) usw.

In einem weiteren – entscheidenden – *Analyseschritt* haben wir daher auf der Basis eines Pfadmodells die spezifischen, im Verbund wirksamen Gewichte der fünf „*unabhängigen*“ Prüfmerkmale für die Erklärung der beobachteten Unterschiede bei der „*abhängigen*“ Variablen, dem regionalen Intelligenzniveau (RDI), berechnet.

Grundlage für die Anordnung der Prüfmerkmale in einer Pfadanalyse ist die Bewertung der wechselseitigen Abhängigkeiten der Analysemerkmale. In der vorliegenden Untersuchung war insbesondere die Feststellung entscheidend, dass Wirtschaftskraft und Urbanität nur langfristig und vermutlich auch nur mittelbar auf das regionale Intelligenzniveau (RDI) wirken. Wir haben sie daher als so genannte „exogene“ Variablen an den Rand bzw. die Basis des Strukturmodells platziert und somit auch die Prüfmerkmale Arbeitslosenquote, Binnenwanderung und Abiturientenquote in Abhängigkeit von diesen beiden Basisvariablen betrachtet (vgl *Abbildung 2*).

Die in *Abbildung 2* eingezeichneten Pfeile („Pfade“) geben Stärke und Richtung unmittelbarer Einflüsse der „vorgeschalteten“ Prüfmerkmale auf die jeweils abhängigen Merkmale an. Im Ergebnis erlauben die rechnerisch ausgewiesenen Abhängigkeiten folgende Feststellungen:

- Das regionale Intelligenz-Niveau hängt in unerwartet hohem Ausmaß von der jeweiligen Arbeitslosenquote ab.
- Abwanderung aus einer Region – wesentlich bedingt durch Arbeitslosigkeit – verstärkt die Tendenz zu einem unterdurchschnittlichen Intelligenzniveau.
- Wirtschaftskraft und Urbanität bedingen nur mittelbar (über die Arbeitslosenquote und die Binnenwanderung) die Unterschiede im Intelligenzniveau.
- Mit höherer Wirtschaftskraft und Urbanität steigt auch die regionale Abiturientenquote. Diese zeigt jedoch keine nennenswerten Auswirkungen auf das durchschnittliche Intelligenzniveau.
- Die in das Pfadmodell einbezogenen Prüfmerkmale erklären insgesamt 41 Prozent der RDI-Varianz.

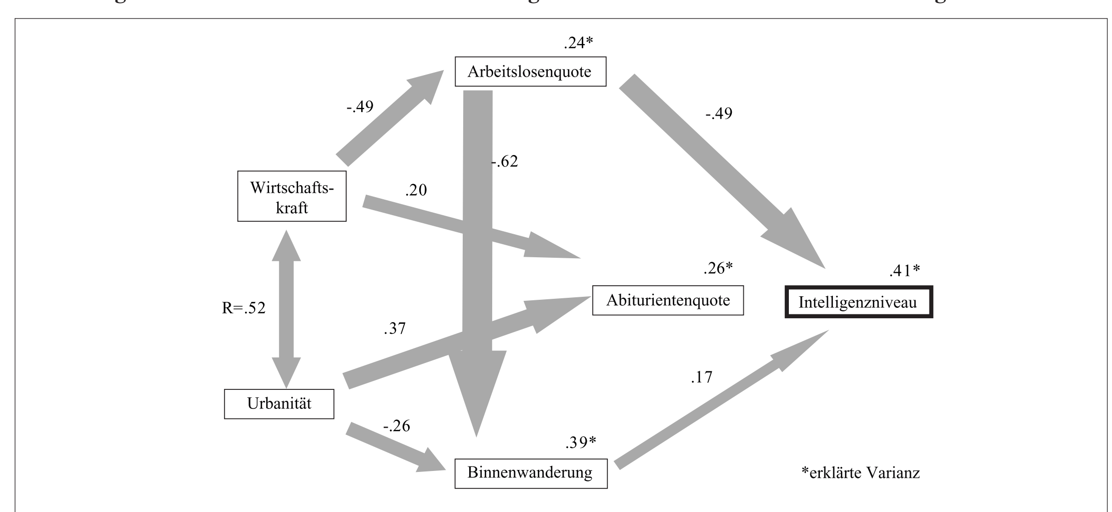
VI. Bewertung

Damit – so glauben wir – ist eine überzeugende empirische Antwort auf unsere grundlegenden Fragestellungen gegeben. Hohe Arbeitslosigkeit in einer Region und die dadurch verursachte Abwanderung bedingen ein niedriges Niveau regionaler Intelligenzleistungen und damit auch erhebliche Minderungen des Humankapitals in dem Teil der Bevölkerung, der gerade an der Schwelle zum Erwerbsleben steht.

Für die Ursache *Binnenwanderung* lässt sich unsere Vermutung bestätigen: Abwanderung aus einer wirtschaftlich schwachen in eine wirtschaftlich prosperierende Region ist in hohem Maße die Folge selbst erlebter oder in der Umgebung wahrgenommener Arbeitslosigkeit. Sie ist offensichtlich überwiegend eine Option für besser (aus)gebildete, für die intellektuelle Förderung ihrer Kinder aufgeschlossene Familien. Die Etikettierung dieses Phänomens als „brain drain“ im Sinne von Volkmar Weiss[21] scheint uns angemessen. Die absehbare Entwicklung ist ein Circulus vitiosus von kontinuierlicher Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der beruflichen Qualifikation der (übrig gebliebenen) Bevölkerung.

21 Vgl. Volkmar Weiss, Die IQ-Falle: Intelligenz, Sozialstruktur und Politik, Graz 2000.

Abbildung 2: Pfadmodell – Determinanten der regionalen Durchschnittswerte der Intelligenz



Quelle: Heinz-J. Ebenrett u. a. „Brain drain" in deutschen Regionen: Effekte von Arbeitslosigkeit und innerdeutscher Migration, Arbeitsberichte Psychologischer Dienst 1/2002, hrsg. vom Bundesministerium der Verteidigung, PSZ III 6.
Weitere Anmerkungen: Dieses Modell visualisiert den Einfluss wichtiger regionaler Strukturmerkmale auf die regionalen Unterschiede im Intelligenzniveau junger Männer. Je dicker ein Pfeil ist, umso gewichtiger ist der Einfluss des jeweiligen Merkmals. Numerisch wird der jeweilige Zusammenhang durch Korrelationskoeffizienten dargestellt. Im Fall des dicksten Pfeils in der Grafik (r = .62): Je niedriger die Arbeitslosenquote in einer Region ist, desto höher ist der „Verlust" an Humankapital durch Abwanderung.

Dass *Arbeitslosigkeit* in einer Region die bei weitem wichtigste Ursache für ein niedriges Leistungsniveau ist, überrascht und bedrückt. Maik Görlich[22] wird von unseren Befunden in seinen zentralen Annahmen bestätigt. Inwieweit die aufgezeigten Merkmalszusammenhänge auch die Aussage erlauben, dass die von ihm postulierten Negativfolgen von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, nämlich ein „Einschrumpfen der Lebensäußerungen" sowie „Hoffnungslosigkeit und Apathie" bei betroffenen Familien, sich direkt auf das regionale intellektuelle Leistungsniveau auswirken, muss offen bleiben. Auf jeden Fall aber darf konstatiert werden, dass die sozioökonomischen Rahmenbedingungen, die zu hoher Arbeitslosigkeit führen, in unserem Lande auch mit einer spürbaren Beeinträchtigung des regionalen Intelligenzniveaus, d. h. mit einem erheblichen Verlust an Humankapital, einhergehen.

Unsere Befunde legen nahe, den fast ausschließlich bildungspolitischen Ansatz bei der öffentlichen Ursachenforschung für das schlechte Abschneiden deutscher Schüler im PISA-Vergleich zu relativieren und durch Determinanten der wirtschaftlichen Situation zu erweitern. Insbesondere sprechen die Ergebnisse dafür, in Arbeitslosigkeit und Abwanderung nicht weniger bedeutsame Bedingungsfaktoren für Schulleistungsunterschiede zu sehen als z. B. in Schulformen, Klassengrößen und sonstigen Rahmenbedingungen des Bildungs- und Ausbildungssystems.

Eine wichtige Voraussetzung, wenn nicht gar der Königsweg für eine wirkungsvolle Anhebung des Leistungsniveaus deutscher Schüler und damit für eine Aktivierung des Humankapitals, ist offensichtlich ein essentieller Abbau der Arbeitslosigkeit in den davon besonders hart betroffenen Regionen. Gelingt dieser nicht in absehbarer Zeit, so ist zu befürchten, dass der oben beschriebene Prozess einer „kumulativen Abwärtsbewegung" von wirtschaftlicher Situation, Hoffnungslosigkeit und Abwanderung der Qualifizierten sich weiter fortsetzt und der in unseren Daten bereits deutlich sichtbare Verlust an regionalem Humankapital nur schwer, möglicherweise gar nicht mehr rückgängig gemacht werden kann.

Internetverweise der Autoren:

Intelligenztest: www.karriere.unicum.de/karriere/start/kienbaum/intelligenztests/htm
Arbeitslosigkeit: userpage.fu-berlin.de/~dittbern/archiv/arbeitslos/html
Binnenwanderung: userpage.fu-berlin.de/~bressler/geoskript/bev7/htm
PISA-Studie: www.mpib-berlin.mpg.de/pisa

22 Vgl. M. Görlich (Anm. 8)

Thomas Kieselbach/Gert Beelmann

Arbeitslosigkeit als Risiko sozialer Ausgrenzung bei Jugendlichen in Europa

I. Problemstellung

Der Zusammenhang zwischen der individuellen Erfahrung von Arbeitslosigkeit und dem Risiko sozialer Ausgrenzung (sozialer Exklusion) ist bislang in der wissenschaftlichen Diskussion eher am Rande behandelt worden.[1] Das steigende Interesse am Thema soziale Exklusion und Arbeitslosigkeit vollzieht sich vor dem Hintergrund der Veränderung der Arbeitswelt, der zunehmenden Flexibilisierung von Arbeitsmärkten und eines spürbaren Drucks auf diejenigen, die nicht genügend persönliche Bewältigungsressourcen aufweisen, um auf die veränderten gesellschaftlichen Anforderungen angemessen reagieren zu können. In der sozialwissenschaftlichen Forschung haben sich vorwiegend Soziologen mit dem Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Prozessen sozialer Ausgrenzung beschäftigt.[2] Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob mit der dauerhaften Erfahrung von Arbeitslosigkeit soziale Exklusionsprozesse ausgelöst werden, die gesamtgesellschaftliche Auswirkungen mit sich bringen und dazu führen können, dass bestimmte Gruppen in der Gesellschaft dauerhaft zu „den Entbehrlichen" gehören.[3] Die psychologische Arbeitslosenforschung untersucht traditionell die gesundheitlichen Auswirkungen von Phasen ungewollter Arbeitslosigkeit. Dieser Forschungsbereich hat sich in den vergangenen 25 Jahren extensiv ausgedehnt, und es liegen eine Vielzahl differenzierter Befunde zu den individuellen psychischen und psychosozialen Folgen von Arbeitslosigkeit vor. Es stellt sich nun die Frage, was das Neue an der Themenstellung ist, die sich mit sozialen Ausgrenzungsprozessen beschäftigt, welche durch die Erfahrung von Arbeitslosigkeit verursacht oder verstärkt werden.

An der Universität Bremen sind wir in einem von der Europäischen Kommission unterstützten Forschungsprojekt (YUSEDER) in sechs Ländern der EU der Frage nachgegangen, inwieweit die frühe Erfahrung von lang andauernder Arbeitslosigkeit Jugendlicher mit sozialen Ausgrenzungsprozessen einhergeht. Dabei wurden einzelne Dimensionen sozialer Ausgrenzung analysiert und jeweils zu den verfügbaren Schutzfaktoren und individuellen Belastungen in Beziehung gesetzt. Auf diese Weise wurde versucht, die Dynamik sozialer Ausgrenzungsprozesse zu rekonstruieren und zudem eine Verbindung zur psychologischen Analyse des Erlebens von Arbeitslosigkeit herzustellen.

In diesem Beitrag wird zunächst gefragt, ob das Konzept sozialer Ausgrenzung gegenüber bisherigen Befunden der differentiellen Arbeitslosenforschung einen deutlichen Erkenntnisgewinn liefert. Darüber hinaus wird das Konzept sozialer Exklusion vor dem Hintergrund europäischer Politiken zur gesellschaftlichen Inklusion oder Kohäsion betrachtet. Schließlich werden empirische Befunde des europäischen Forschungsprojekts dargestellt. Abschließend werden Interventionsmöglichkeiten aufgezeigt, bisherige staatliche Bemühungen und neuere arbeitsmarktpolitische Empfehlungen kritisch beleuchtet, und es wird ein Ausblick auf zukünftige Forschungsbemühungen gegeben.

II. Psychologische Arbeitslosenforschung und das Konzept sozialer Exklusion

Inwieweit lässt sich die psychologische Arbeitslosenforschung mit dem soziologisch orientierten Konzept sozialer Exklusion vereinbaren? Lässt sich diese Konzeption verbinden mit der psychologischen Wirkungsforschung, oder stellt sie einen umfassenderen Ansatz zur Beschreibung und Erklärung von Folgen der Arbeitslosigkeit und den

1 Das Konzept der sozialen Exklusion stammt aus der französischen Soziologie und wurde bislang überwiegend als Politikbegriff (insbesondere auf EU-Ebene) verwendet und weniger als differenziertes wissenschaftliches Konzept eingeführt. Seit einigen Jahren finden sich aber sowohl international als auch national theoretische Arbeiten, empirische Studien und eine Vielzahl von Aufsätzen, die sich mit diesem Themenfeld beschäftigen. Vgl. Serge Paugam, Le salarié de la précarité, Paris 2000; Martin Kronauer, Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt/M. 2002; Hilary Silver, Social exclusion and social solidarity. Three paradigms, in: International Labour Review, 133 (1994), S. 531–578.

2 Vgl. Martin Kronauer/Berthold Vogel/Frank Gerlach, Im Schatten der Arbeitsgesellschaft. Arbeitslose und die Dynamik sozialer Ausgrenzung, Frankfurt/M. 1993.

3 Vgl. Berthold Vogel, Am Rande der Arbeitsgesellschaft, in: Verhaltenstherapie und Psychosoziale Praxis, 3 (2000), S. 359–366.

Dynamiken sozialer Exklusion dar? Ist es ein Konzept, mit dem die soziologische und psychologische Arbeitslosenforschung verknüpft werden kann?

Aus Sicht der psychologischen Arbeitslosenforschung beinhaltet der Begriff der sozialen Ausgrenzung eine Vielzahl relevanter Moderator-Variablen für den Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und psychischer Gesundheit (z.B. finanzielle Belastungen, soziale Unterstützung). Insofern stellt das Konzept sozialer Ausgrenzung eine Systematisierung der vielfältigen sozialstrukturellen, ökonomischen und psychischen Belastungsaspekte für die individuelle Erfahrung von Arbeitslosigkeit dar. Mit Hilfe des Konzepts lassen sich möglicherweise die Folgen von Arbeitslosigkeit umfassender beschreiben und erklären als durch einzelne isolierte Indikatoren.

Bei betroffenen Jugendlichen, insbesondere für die extrem Gefährdeten, liefert das Konzept sozialer Exklusion Hinweise darauf, an welchen biographischen Bruchstellen dringend Maßnahmen zur Begrenzung des Risikos sozialer Ausgrenzung geboten sind. Die vielfältigen Facetten des Problembereichs Arbeitslosigkeit können mit diesem Konzept auf gesellschaftlicher und individueller Ebene beschrieben werden und damit einen gezielten Ausgangspunkt zur spezifischen Bekämpfung sozialer Ausgrenzungsprozesse bilden.

III. Soziale Exklusion und soziale Inklusion als ein europäisches Konzept

Das Thema soziale Exklusion hat sich innerhalb der Europäischen Union und in der Programmatik der Europäischen Kommission als ein zentrales Konzept entwickelt. Im Zuge der Entwicklung einer europäischen Beschäftigungspolitik und der Entstehung nationaler Aktionspläne ist die Bekämpfung sozialer Exklusion und die Förderung sozialer Inklusion von herausragender Bedeutung für die soziale Kohäsion eines geeinten Europas. In den Beschäftigungsrichtlinien der Europäischen Kommission für das Jahr 2002 kommt der Förderung sozialer Inklusion eine besondere Bedeutung zu.[4] Die einzelnen Teilnehmerstaaten werden aufgefordert:

– die Probleme zu bekämpfen, die den Zugang der Menschen zum Arbeitsmarkt, zur Ausbildung und Qualifizierung behindern;

– Strategien präventiver und aktiver Maßnahmen zu entwickeln, um die Integration derer zu fördern, die als benachteiligt gelten oder besonderen Risiken ausgesetzt sind;

– der Marginalisierung, der Entstehung einer Gruppe verarmender Erwerbspersonen (working poor) und Exklusionsrisiken entgegenzuwirken;

– geeignete Maßnahmen zu implementieren, die an den Bedürfnissen der sozialen Randgruppen im Hinblick auf deren Integration in den Arbeitsmarkt orientiert sind.

Der Rat der Europäischen Union hat 2001 erstmals einen Gemeinsamen Bericht über das Problem von Armut und sozialer Ausgrenzung erstellt. Darin wird das strategische Ziel der Schaffung einer größeren sozialen Kohäsion innerhalb der Europäischen Union formuliert. In den Europäischen Ratssitzungen haben „die Mitgliedsstaaten sich verpflichtet, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und qualitativ hochwertige Beschäftigung zu fördern und somit über den Zeitraum von 2001 bis 2010 das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung zu verringern und den sozialen Zusammenhalt in der Union zu stärken“[5]. Der Europäische Rat identifiziert acht große Herausforderungen, die von den einzelnen Mitgliedsstaaten thematisiert werden. Eine der Herausforderungen ist „die Schaffung eines integrativen Arbeitsmarktes und Förderung der Beschäftigung als Recht und Möglichkeit für alle Bürger“[6].

In den nationalen Aktionsplänen wird Arbeitslosigkeit, vor allem Langzeitarbeitslosigkeit, als zentraler Faktor für die Erhöhung des Risikos von Armut und sozialer Ausgrenzung bewertet. Alle Mitgliedsstaaten sehen denn auch die Erwerbsbeteiligung als beste Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung an.

Im Rahmen der Forschungsförderung der Europäischen Kommission wird inhaltlich auf die Forderungen des Europäischen Rats und der Europäischen Beschäftigungsrichtlinien Bezug genommen. Im 4. Forschungsrahmenprogramm der zielgerichteten sozioökonomischen Schwerpunktforschung der EU wurde der Forschungsbereich „Soziale Integration und soziale Exklusion – Ursachen sozialer Exklusion, speziell von Arbeitslosigkeit“ aufgenommen. Im Rahmen dieses Forschungsfeldes ist das im Folgenden dargestellte EU-Forschungsprojekt durchgeführt worden.

4 Vgl. European Commission, The Employment Guidelines for 2002, Brussels 2001.

5 Rat der Europäischen Union, Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung, Brüssel 2001, S. 6.

6 Vgl. ebd., S. 8.

IV. Das EU-Projekt YUSEDER

Die forschungsleitende Fragestellung des europäischen Projekts YUSEDER konzentriert sich auf die Prozesse, unter denen Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen zu sozialer Exklusion führt. Anders formuliert fragen wir nach den Schlüsselmechanismen, die den Prozess sozialer Exklusion unter den Bedingungen von Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen beeinflussen.[7] Das Projekt umfasst drei Forschungsphasen. In der ersten Phase stand die Aufarbeitung des theoretischen und empirischen Materials im Vordergrund.[8] In der zweiten Phase wurden insgesamt 300 qualitative Interviews durchgeführt, jeweils 50 in den einzelnen Ländern. Schließlich wurden in der dritten Phase des Projekts Experten aus den unterschiedlichen Institutionen nach innovativen Interventionsansätzen befragt.

Die Jugendlichen wurden nach der Methode des problemzentrierten Interviews nach Andreas Witzel befragt.[9] Der Zugang wurde über Arbeits- und Sozialämter sowie über Jugendfreizeiteinrichtungen erreicht. Die Auswahl der Jugendlichen erfolgte anhand folgender Kriterien: (1) Alter: 20 bis unter 25 Jahre; (2) registrierte Langzeitarbeitslose, die mindestens ein Jahr arbeitslos gemeldet sind und keine Teilnahme an ausbildungs- bzw. berufsvorbereitenden Maßnahmen oder sonstiger Weiterqualifizierung aufweisen, die länger als 12 Wochen andauert; (3) deutsche Staatsangehörigkeit; (4) Gleichverteilung hinsichtlich Geschlecht und Qualifizierungsniveau für Ost- und Westdeutschland.

In Anlehnung an Martin Kronauer haben wir das Konzept sozialer Exklusion auf die Situation jugendlicher Arbeitsloser angewandt.[10] Dafür wurden sechs Dimensionen berücksichtigt: Exklusion vom Arbeitsmarkt, ökonomische Exklusion, institutionelle Exklusion, Exklusion durch soziale Isolierung, kulturelle Exklusion und räumliche Exklusion.

Es zeigen sich hinsichtlich der beschriebenen Dimensionen folgende Ergebnisse für die beteiligten sechs europäischen Länder:[11]

1. Exklusion vom Arbeitsmarkt

Langzeitarbeitslose Jugendliche werden nicht *per se* als vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt angesehen. Exklusion ist nach unserer Definition dann gegeben, wenn die Rückkehr bzw. der Eintritt in den regulären Arbeitsmarkt aufgrund vielfältiger struktureller wie personenbezogener Barrieren dauerhaft versperrt ist. Der Anteil langzeitarbeitsloser Jugendlicher mit einem hohen Exklusionsrisiko am Arbeitsmarkt ist in allen untersuchten Ländern erheblich. In den meisten Fällen ist das geringe bildungs- und berufsbezogene Qualifikationsniveau die Hauptursache der Probleme auf dem Arbeitsmarkt und der damit verbundenen Risiken der Arbeitsmarktausgrenzung. Die geringe Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und das häufige Fehlen jeglicher Berufserfahrung bei den befragten Jugendlichen verhindert dabei zusätzlich den Einstieg ins Berufsleben. Dauert die Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen länger an, ist mit einem Verlust bereits erlernter beruflicher Qualifikationen zu rechnen. Nicht nur, dass jugendlichen Arbeitslosen der Eintritt in das Erwerbsleben durch strukturelle Arbeitsmarktprobleme versperrt bleibt, sie betrachten sich selbst auch als chancenlos und ziehen sich im Sinne einer Selbstausgrenzung vom Arbeitsmarkt zurück. Die Rolle irregulärer Beschäftigung ist insofern von Bedeutung, als sie Jugendlichen die Möglichkeit bietet, kurzfristig ihr verfügbares Einkommen aufzubessern. Auf lange Sicht führen irreguläre Arbeitsplätze bei Jugendlichen mit besonders geringer Qualifikation zu einem hohen Risiko eines weiteren sozialen Abstiegs und sozialer Ausgrenzung. Die Schattenwirtschaft kann langfristig Falle und Chance gleichermaßen darstellen: Einerseits hält sie junge Leute vom ersten Arbeitsmarkt fern. Andererseits stellt sie eine Pufferlösung dar: Es wird einer Tätigkeit nachgegangen, die wichtige psychologische Funktionen von Erwerbstätigkeit erfüllt (z.B. mit sozialen Kontakten sowie einer Entlohnung verbunden ist, Möglichkeiten zur Anwendung und zum Erwerb von Fähigkeiten

7 An dem Projekt waren unter Leitung von Thomas Kieselbach (Universität Bremen) sechs Länder, drei nordeuropäische (Belgien, Deutschland und Schweden) und drei südeuropäische (Griechenland, Italien und Spanien), beteiligt.

8 Vgl. Thomas Kieselbach (Hrsg.), Youth unemployment and health. A comparison of six European countries, Opladen 2000; ders. (Hrsg.), ders./Gert Beelmann, Youth unemployment and health in Germany, in: Kieselbach, ebd. Youth unemployment and social exclusion. A comparison in six European countries, Opladen, 2000.

9 Vgl. Andreas Witzel, Das problemzentrierte Interview, in: Gerd Jüttemann (Hrsg.), Qualitative Forschung in der Psychologie. Grundfragen, Verfahrensweisen, Anwendungsfelder, Weinheim – Basel – Heidelberg 1985.

10 Vgl. Martin Kronauer, Social exclusion and underclass – new concepts for the analysis of poverty, in: Hans-Jürgen Andreß (Hrsg.), Empirical poverty research in a comparative perspective, Aldershot 1998.

11 Vgl. Thomas Kieselbach/Kees van Heeringen/Michele La Rosa/Louis Lemkow/Katerina Sokou/Bengt Starrin (Hrsg.), Living on the edge. An empirical analysis on long-term youth unemployment and social exclusion in Europe, Opladen 2001.

bietet). Insofern ist die irreguläre Beschäftigung eine sehr ambivalente Beschäftigungsform, die mit individuellen Risiken verbunden ist, gleichzeitig einen letzten Kontakt der Jugendlichen mit entlohnter Arbeit und den damit verbunden gesellschaftlichen Funktionen von Arbeit darstellt. Aufgrund des angespannten Arbeitsmarktes besonders in den südlichen Ländern Europas liegt der Schluss nahe, dass Sanktionen das Problem nicht lösen, sondern vielmehr verschärfen werden, da von Jugendlichen dann eher Umgehungsstrategien favorisiert würden.

2. Ökonomische Exklusion

Ein unerwarteter Befund der europäischen Vergleichsstudie zu den Ausgrenzungsrisiken ist das deutlich geringere Ausmaß ökonomischer Exklusion bei den befragten Jugendlichen aus Griechenland, Italien und Spanien. Zum einen kann dies mit der Rolle der Familie und der damit verbundenen sozialen Unterstützung in den südeuropäischen Ländern erklärt werden, zum anderen mit der Tatsache, dass viele der Interviewten aus Südeuropa ihr Einkommen aus irregulärer Beschäftigung beziehen. Während die jungen Leute aus Griechenland, Italien und Spanien so gut wie keine Ansprüche in Bezug auf das soziale Sicherungssystem geltend machen können, zeigen im Gegensatz dazu die belgische, schwedische und deutsche Studie, dass das weit reichende Netzwerk wohlfahrtsstaatlicher Leistungen für jugendliche Arbeitslose eine soziale Absicherung vorsieht. Diese bleibt aber auf ein Mindestniveau beschränkt, weil Jugendliche aufgrund fehlender Erwerbsarbeit kaum Ansprüche aus Versicherungsleistungen erwerben können. Da die Herkunftsfamilie immer weniger Kompensationsleistungen erbringt, nehmen subjektive Gefühle ökonomischer Exklusion zu.

3. Institutionelle Exklusion

Während junge Leute in Nordeuropa (vor allem in Belgien und Deutschland) staatliche Institutionen generell in einem negativen Sinne als „unproduktive“ Behörden wahrnehmen, ist das Hauptproblem südeuropäischer Länder im weitgehenden Fehlen von Angeboten staatlicher Hilfe für arbeitlose Jugendliche zu sehen. Deshalb erwarten diese Befragten auch keine Unterstützung seitens des Staates und berichten weniger über Gefühle institutioneller Ausgrenzung. So ist ein scheinbar paradoxer Befund der YUSEDER-Studie, dass die institutionelle Ausgrenzung in Griechenland, Italien und Spanien kaum eine Rolle spielt. Zum überwiegenden Teil scheint die Familie die einzige Institution zu sein, die Jugendlichen bei der Bewältigung von Arbeitslosigkeit zur Seite steht. Um die Belastung der Familie zu verringern, müsste der Staat eine größere Verantwortung übernehmen. Aber auch in den nordeuropäischen Ländern wird das Ausmaß an Unterstützung seitens der wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen von den befragten Jugendlichen häufig als unzureichend und ineffizient beurteilt.

4. Exklusion durch soziale Isolierung

Jugendliche Langzeitarbeitslose in Griechenland, Italien und Spanien, aber auch in Schweden haben ein geringeres Risiko sozialer Isolation als Jugendliche in Belgien und Deutschland. Der Grund ist wiederum in dem vergleichsweise engen und starken Familienverbund der befragten Jugendlichen zu sehen. Es trifft zu, dass die relativ hohe Arbeitslosenrate unter Jugendlichen in den sechs Ländern die gesellschaftliche Normalisierung und billigende Akzeptanz von Jugendarbeitslosigkeit fördert. Diese Akzeptanz hilft, die Tendenzen zu sozialer Isolation zu verringern. Trotzdem wächst mit zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit die Gefahr einer Verringerung sozialer Beziehungen oder eines Rückzugs der Betroffenen auf einen engen Bekanntenkreis, der sich vorrangig auf Arbeitslose beschränkt. Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe bedeutet einerseits soziale Integration, andererseits aber auch Abkoppelung vom größeren Teil der Gesellschaft aufgrund der Einseitigkeit der Kontakte.

5. Kulturelle Exklusion

Die meisten befragten Jugendlichen empfanden Gefühle kultureller Exklusion besonders dann, wenn ihr Lebensstandard mit dem Gleichaltriger nicht mehr übereinstimmte. Daraus folgt, dass Teilhabe am oder Ausgrenzung vom kulturellen Leben in hohem Maße von der finanziellen Situation der jungen Arbeitslosen abhängt. Lediglich in Belgien und Deutschland wurde von einem allgemeinen Gefühl kultureller Ausgrenzung berichtet, in Form von Stigmatisierung oder des subjektiven Eindrucks, als Außenseiter behandelt zu werden.

6. Räumliche Exklusion

Bei der Dimension räumlicher Exklusion wird unterschieden zwischen Ausgrenzungsrisiken in großen Städten und ländlichen Gebieten. Ersteres bezieht sich auf Stadtteile mit geringer Wohnqualität, einer großen Zahl sozial benachteiligter Gruppen, einer hohen Kriminalitätsrate und damit einhergehenden Gefühlen von Unsicherheit seitens der Anwohner. Räumliche Exklusion in ländlichen Regionen wird vor allem auf eine unzureichende Infrastruktur wie einen Mangel an Qualifikations-

möglichkeiten, auf das Fehlen von Arbeitsangeboten und kulturellen Aktivitäten sowie auf den Mangel an öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgeführt. In allen Länder-Studien hat die Form räumlicher Exklusion die geringste Bedeutung, wenngleich ein erhöhtes Risiko in den ländlichen Regionen Südeuropas angenommen wird.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Frage der familiären Unterstützung von zentraler Bedeutung für das Risiko sozialer Exklusion ist. Vor allem in Südeuropa führen der größere Familienzusammenhalt und die Möglichkeiten finanzieller Unterstützung zu einem höheren Schutz vor den negativen Folgen der Arbeitslosigkeit. Dies konnte auch in der schwedischen Studie gezeigt werden. Gleichzeitig tritt damit aber auch ein Verstärkungseffekt der sozialen Herkunft ein, indem ursprüngliche soziale Abhängigkeiten und Deprivationssituationen in der Familie an Bedeutung gewinnen und weitergegeben werden. In der belgischen und deutschen Studie ist das Gefühl sozialer Exklusion oder Inklusion stärker von dem Ausmaß an Unterstützung aus den sozialen Netzwerken abhängig als von familiärer Unterstützung. Wenngleich das soziale Sicherungssystem in Nordeuropa mehr Chancen für junge Leute bietet, scheint das institutionelle Hilfesystem dazu zu führen, dass individuell höhere Exklusionsrisiken wahrgenommen werden und es zu einem weitgehenden Rückzug von staatlichen Institutionen kommt.

Neben der Frage sozialer Exklusionsdimensionen wurde im Weiteren untersucht, welche Faktoren sich individuell als besonders schädlich und welche sich als besonders förderlich für eine Integration in den Arbeitsmarkt erweisen. In der wissenschaftlichen Diskussion wird in dem Zusammenhang von Vulnerabilitätsfaktoren und Schutzfaktoren gesprochen, die das Exklusionsrisiko beschleunigen oder reduzieren.

Alles in allem trägt eine geringe schulische und berufliche Qualifizierung zur Entstehung eines hohen Risikos sozialer Ausgrenzung bei. Dadurch werden die Chancen beruflicher Integration in den ersten Arbeitsmarkt in erheblichem Maße verringert. Passivität ist ein weiterer Risikofaktor, der sich sowohl auf das Verhalten bei der Suche nach Arbeit als auch auf die individuellen Anstrengungen zur Steigerung beruflicher Qualifikation bezieht. Im Gegensatz dazu sind junge Leute mit hoher beruflicher Qualifikation und Berufserfahrung einem geringen Risiko sozialer Exklusion ausgesetzt. Eine berufliche Ausbildung ist demnach ein entscheidender Schutzfaktor, denn damit werden nicht nur Möglichkeiten der Integration in den Arbeitsmarkt geboten, sondern es wird auch die Chance sozialer Integration gefördert.

Eine prekäre finanzielle Situation gilt als weiterer Risikofaktor. In den südeuropäischen Ländern entsteht diese bei einem Mangel an finanzieller Unterstützung seitens der Familie, während in Nordeuropa die finanzielle Unterstützung des Staates zwar vorhanden ist, oft aber als unzureichend bewertet wird. Darüber hinaus wird in vielen Fällen die prekäre finanzielle Lage durch Schulden und eine unökonomische Haushaltsführung noch verschärft. Dagegen führt eine sichere finanzielle Absicherung zu einer deutlichen Reduktion des sozialen Exklusionsrisikos.

Soziale Unterstützung spielt eine Schlüsselrolle bei der Entstehung des Exklusionsrisikos, sie schützt Jugendliche wesentlich vor Ausgrenzungsrisiken. Der Familienzusammenhalt in den südeuropäischen Ländern hat allerdings nicht nur positive Effekte, sondern verstärkt auch die ökonomische Abhängigkeit von der Familie; damit wird nicht nur das psychologische Wohlbefinden und Selbstvertrauen der Jugendlichen berührt, sondern auch ihre Fähigkeit beschränkt, sich vom Elternhaus abzulösen und eine autonome Lebensführung zu gestalten.

In allen Länderstudien hat mangelnde institutionelle Unterstützung einen zweifachen Effekt im Hinblick auf die Exklusionsrisiken. Zum einen führt unzureichende finanzielle Unterstützung zu einer ökonomisch prekären Situation bei den Betroffenen. Zum anderen verstärkt eine unzureichende institutionelle Unterstützung bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz oder einer Arbeitsstelle die Abkopplung vom Arbeitsmarkt. Dabei sind die Ursachen im Mangel an spezifischen Angeboten und in der mangelnden Effektivität existierender Programme zu suchen. Verglichen damit bedeutet eine adäquate institutionelle Unterstützung, dass junge Langzeitarbeitslose ausreichend beraten und finanziell unterstützt werden. Außerdem bedarf es einer Hilfe bei der Integration in den Arbeitsmarkt oder einer Verbesserung ihrer Integrationschancen durch spezifischere Qualifizierungsmaßnahmen. Schließlich wird in allen Länderstudien darauf hingewiesen, dass Persönlichkeitsfaktoren wie geringes Selbstwertgefühl und schlechter psychischer Gesundheitsstatus das Risiko sozialer Ausgrenzung verstärken. Dagegen wirken hohes Selbstwertgefühl und gute kommunikative Fähigkeiten dem Risiko sozialer Exklusion entgegen.

Insgesamt erhöhen folgende Vulnerabilitätsfaktoren das soziale Exklusionsrisiko bei Jugendlichen: niedriges Qualifikationsniveau, passives Verhalten auf dem Arbeitsmarkt, schwierige finanzielle

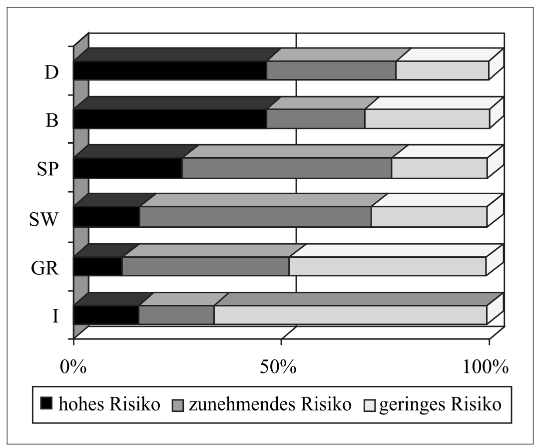
Situation, keine oder nur geringe soziale Unterstützung, mangelhafte oder nicht vorhandene institutionelle Hilfe, geringes Selbstwertgefühl und in einigen Fällen Drogensucht und Devianz. Demgegenüber verringern folgende protektive Faktoren das soziale Ausgrenzungsrisiko: hohe Qualifikation, aktives Arbeitsmarktverhalten, sichere finanzielle Lage, soziale und institutionelle Unterstützung, hoher Grad an soziokulturellen Aktivitäten, großes Selbstvertrauen sowie gute Kommunikationsfähigkeiten.

Abschließend bleibt auf die soziodemographischen Merkmale hinzuweisen, die im Prozess sozialer Exklusion eine Moderatorfunktion einnehmen, d.h. den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und sozialer Exklusion beeinflussen. Die Vulnerabilität von jugendlichen Arbeitslosen steigt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit und dem Mangel an schulischer und beruflicher Qualifikation. Darüber hinaus sind Jugendliche aus niedrigeren sozialen Schichten stärker einem Exklusionsrisiko ausgesetzt als Jugendliche, die aus höheren sozialen Schichten stammen, weil sich bestimmte Benachteiligungen der Familie bei den Kindern häufig bis ins Jugendalter fortsetzen.

Aufbauend auf den Dimensionen sozialer Exklusion haben wir eine Typologie entwickelt, die das Ausmaß von Exklusionsrisiken ländervergleichend abbildet (*vgl. die Abbildung*). Bei der Bildung der Typen wurde vorab in jedem Land festgelegt, welche Ausgrenzungsdimensionen zentral oder weniger zentral waren. Als zentrale Dimensionen erwiesen sich in allen Ländern Exklusion vom Arbeitsmarkt, ökonomische Exklusion und Exklusion durch soziale Isolierung. Nichtzentrale Dimensionen waren kulturelle, institutionelle und räumliche Exklusion. Der erste Typ (hohes Risiko) bezeichnet Jugendliche mit hohem Exklusionsrisiko (bei diesen Jugendlichen müssen drei Ausgrenzungsdimensionen vorliegen, darunter mindestens zwei zentrale Dimensionen). Der zweite Typ (zunehmendes Risiko) umfasst Arbeitslose mit erhöhtem Exklusionsrisiko (zwei zentrale Dimensionen können belegt sein, dazu jedoch keine weitere bzw. es darf höchstens eine zentrale Dimension vorliegen und beliebig viele nicht-zentrale Dimensionen). Der dritte Typ (geringes Risiko) weist nur ein geringes Ausgrenzungsrisiko auf (bei diesen Jugendlichen darf nur eine Dimension belegt sein, wobei dies keine zentrale Dimension sein darf).

Das Ausmaß an sozialer Exklusion ist in den nordeuropäischen Ländern (mit Ausnahme Schwedens) deutlich höher als in Südeuropa. Wir erklären diese Differenz durch das höhere Ausmaß an Normalität, die Pufferfunktion irregulärer

Abbildung: Das Ausmaß sozialer Exklusionsrisiken in sechs Ländern der EU (je Land N=50, in Prozent)



Quelle: T. Kieselbach u. a. (Anm. 11), S. 54.

Beschäftigung (80 bis 90 Prozent der südeuropäischen langzeitarbeitslosen Jugendlichen waren in mehr oder minder starker Form in der Schattenwirtschaft aktiv) sowie durch die wirksamere soziale Unterstützungsfunktion der Herkunftsfamilie in Südeuropa. In Deutschland war das Ausmaß an sozialer Exklusion am stärksten ausgeprägt, was dem Faktor sozialer Isolierung (nur 10 Prozent lebten noch in der Herkunftsfamilie), der stärkeren Selektion der Stichprobe (bei nur 10 Prozent Jugendarbeitslosigkeit trifft Langzeitarbeitslosigkeit eine stärker betroffene Gruppe von Jugendlichen) und Effekten sozialer Stigmatisierung geschuldet sein dürfte. Das geringere Exklusionsrisiko in der schwedischen Studie ist insofern besonders interessant, als es Hinweise darauf liefert, dass sozialpolitische Maßnahmen individuelle Risiken durchaus mildern können. Dort gilt nämlich seit dem drastischen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit ab Mitte der 1990er Jahre eine so genannte 100-Tage-Garantie, die jedem Jugendlichen nach Ablauf von 100 Tagen die Teilnahme an einer Maßnahme garantiert und damit das Ausgrenzungsrisiko reduzierte.

V. Interventionsmaßnahmen und präventive Arbeitsmarktpolitik

Für arbeitslose Jugendliche gibt es in Deutschland ein breit gefächertes Angebot an Maßnahmen und Programmen.[12] Die Ansätze zielen darauf, (langzeit-)arbeitslose Jugendliche langfristig durch

12 *Anmerkung der Redaktion:* Siehe hierzu auch den Beitrag von Günter Thoma in diesem Heft.

Berufsvorbereitung, Qualifizierung und Ausbildung in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zentrale institutionelle Antworten auf (Langzeit-) Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik sind: (1) Ausbildung und Qualifizierung; (2) Kooperation und Vernetzung sowie (3) psychosoziale Stabilisierung und Persönlichkeitsentwicklung.[13]

1. Ausbildung und Qualifizierung

Ein Großteil der Anstrengungen bei der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit setzt auf schulische und betriebliche Qualifizierung, wobei Schlüsselqualifikationen und soziale Kompetenzen vermittelt werden sollen. Es sind nämlich vorwiegend diejenigen Jugendlichen ohne Arbeit, die keine oder nur eine unzureichende schulische Qualifizierung vorweisen können oder kaum Erfahrungen mit Arbeit machen konnten.

Die qualifizierenden und berufsausbildenden Ansätze sind vor allem auf die konstruktive Mitarbeit der Betroffenen angewiesen. Häufig wird in Projekten und Maßnahmen über die Interessen der Jugendlichen hinweg entschieden. Dies kann zu Frustrationen, Maßnahmeabbrüchen und schließlich resignativen Haltungen führen. So genannte Maßnahmekarrieren sind die Folge, in denen arbeitslose Jugendliche von einer Qualifizierungsmaßnahme zur nächsten geschickt werden, ohne darin einen konkreten Nutzen für ihre persönliche Weiterentwicklung zu sehen. Daher sind Ansätze nötig, in denen gemeinsam mit Jugendlichen Zukunftsperspektiven entwickelt werden. Die Arbeit in den Projekten sieht dabei z.T. so aus, dass mit jedem einzelnen Jugendlichen ein konkreter beruflicher Entwicklungsplan entworfen wird, wobei die individuellen beruflichen Wünsche und Zielvorstellungen des Jugendlichen weitgehend Priorität haben. Die Erstellung eines solchen „Entwicklungsplans", der beratend, unterstützend und zugleich kontrollierend von den Experten begleitet wird, vermindert das Risiko von Maßnahmeabbrüchen und stärkt gleichzeitig die Verantwortlichkeit des Jugendlichen. Wichtig ist, dass der Weg zur Erreichung eines Ziels aus qualifizierenden Einzelschritten besteht. Den Jugendlichen werden dabei auch alternative Berufsbildungsmöglichkeiten aufgezeigt. Das Ziel der Bemühungen soll sein, sie zu aktivieren und in die Lage zu versetzen, selbständig eigene Vorstellungen Schritt für Schritt realisieren zu können. Dabei ist ein wesentliches innovatives Element darin zu sehen, dass Qualifizierungsketten geschaffen werden, die systematisch aufeinander aufbauen. Damit besteht für die Jugendlichen die Möglichkeit, zertifizierte Teilabschlüsse zu erlangen (Modularisierung). In diesem Kontext ist auch die Idee eines Qualifizierungspasses bedenkenswert. In einem solchen Pass sind Fähigkeiten und Kenntnisse der Jugendlichen vermerkt. Damit können Teilqualifikationen wie Praktika oder kurzfristige Beschäftigungen auch als wichtige Zwischenerfolge dokumentiert werden, selbst wenn das eigentliche Ziel der Maßnahme nicht erreicht werden sollte.

2. Kooperation und Vernetzung

Ein weiterer wichtiger Ansatz bei der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und daraus resultierenden sozialen Exklusionsprozessen ist die enge Kooperation und Vernetzung der Arbeitsmarktakteure. Durch die Zusammenarbeit von Betrieben und Beratungskräften in den verantwortlichen Institutionen kann eine passgenaue Vermittlung von einzelnen Jugendlichen erreicht werden. Das heißt, für einen bestimmten Ausbildungs- oder Arbeitsplatz wird gezielt ein Jugendlicher ausgewählt, der die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt. Ein solcher Ansatz setzt allerdings gegenseitiges Vertrauen voraus und erfordert ein hohes Engagement von allen Beteiligten. Insbesondere an die gesellschaftliche Verantwortung der Betriebe wird dabei appelliert, ohne deren aktive Mitarbeit ein solches Konzept zum Scheitern verurteilt wäre. Aber auch den Jugendlichen wird dabei ein hohes Maß an Eigenaktivität und persönlicher Initiative abverlangt.

3. Psychosoziale Stabilisierung und Persönlichkeitsentwicklung

Die beiden oben beschriebenen Ansätze sind vorwiegend vermittlungsorientiert, d.h., sie zielen stärker auf die unmittelbare Eingliederung in qualifizierende, berufsausbildende oder berufsausübende Tätigkeiten. Es gibt aber auch Ansätze, die sich stärker mit der Berufsvorbereitung, der emotionalen und psychosozialen Stabilisierung und der Förderung der Persönlichkeitsentwicklung arbeitsloser Jugendlicher auseinander setzen. Im Wesentlichen geht es darum, die Jugendlichen, die z. T. erhebliche psychische, aber auch finanzielle und soziale Probleme aufweisen, zu stabilisieren. Damit soll z.B. das Risiko ökonomischer Ausgrenzung beseitigt werden. Erst nach einer Phase der Restabilisierung kann es darum gehen, den Jugendlichen berufsorientierte Hilfsangebote zu unterbreiten und sie in ihrer beruflichen Zukunftsplanung zu unterstützen.

13 Vgl. Gert Beelmann/Thomas Kieselbach, Finding good practices for interventions to combat long-term youth unemployment, in: Simo Mannila/Mika Ala-Kauhaluoma/Sari Valjakka (Hrsg.), Good practice in finding good practice. International workshop in evaluation, Helsinki 2001, S. 85–96.

Die Hauptprobleme jugendlicher Arbeitsloser bestehen in der lang andauernden Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt und den damit verbundenen sozialen und psychosozialen Problemlagen. Viele Jugendliche müssen erst wieder „fit“ gemacht werden, um eine dauerhafte Chance auf dem Arbeitsmarkt zu haben. Dazu gehören Aspekte wie Motivationssteigerung, Stärkung des Selbstwertgefühls, Entwicklung einer persönlichen Perspektive, die Bearbeitung sozialer Problemlagen, Bewerbungstrainings etc.

Nach dem Regierungswechsel 1998 wurde erstmals in der Bundesrepublik ein umfangreiches Programm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP) aufgelegt. Das Programm startete 1999 und wird bis Ende 2003 fortgesetzt. In den Förderjahren 1999 und 2000 wurden bundesweit insgesamt knapp 270 000 arbeitslose Jugendliche gefördert. Erste differenzierte Analysen über den Erfolg des Programms und den Verbleib der Maßnahmeteilnehmer liegen vor.[14] Auf der Basis von 2 142 Teilnehmern, die im Rahmen der Begleitforschung befragt wurden, waren 33,5 Prozent unmittelbar nach Abschluss der Maßnahme erneut arbeitslos. In Erwerbstätigkeit mündeten 21,2 Prozent der Maßnahmeteilnehmer ein, davon 11,2 Prozent in eine unbefristete Vollzeitbeschäftigung und 10 Prozent in eine befristete Beschäftigung oder Teilzeitbeschäftigung. Eine Wiedereingliederungsquote von gut 20 Prozent in Erwerbstätigkeit und die Quote von 21 Prozent in Qualifizierungsmaßnahmen müssen positiv bewertet werden, da gerade bei jugendlichen Arbeitslosen Qualifizierungsdefizite zentrale Barrieren darstellen.

Mit den arbeitsmarktpolitischen Vorschlägen der Hartz-Kommission[15] wurden auch spezifische Probleme jugendlicher Arbeitsloser aufgegriffen und Lösungsansätze zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit formuliert. Im Einzelnen wird gefordert, mehr differenzierte arbeitsmarktfähige Ausbildungsberufe zu entwickeln. Darüber hinaus sollen für Jugendliche verstärkt arbeitsmarktfähige Qualifizierungsbausteine aus bestehenden Ausbildungsberufen angeboten werden. Diese Forderung ließe sich kombinieren mit dem Instrument der Zertifizierung von Teilqualifikationen innerhalb der beruflichen Ausbildung. Bei den besonders schwer integrierbaren Jugendlichen sieht die Kommission die Notwendigkeit einer intensiven Betreuung durch das enge Zusammenwirken von Trägern der Schul-, Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Jugendpolitik. Diese Strategie soll in neu geschaffenen Job-Center realisiert werden, die primär die Aufgabe haben, die Vermittlung von Praktikums-, Ausbildungs- und Arbeitsstellen jugendlicher Arbeitslose zu optimieren.

VI. Forschungsausblick

Die Ergebnisse der YUSEDER-Studie verweisen darauf, dass Arbeitslosigkeit ein zentraler Risikofaktor für soziale Exklusion bei Jugendlichen ist. Langfristig wird damit die soziale Integration in die Gesellschaft gefährdet. Die Untersuchungen in den südeuropäischen Ländern und in Schweden untermauern die zentrale Funktion familiärer Unterstützung (sowohl finanziell als auch emotional) im Hinblick auf das Risiko des sozialen Ausschlusses jugendlicher Langzeitarbeitsloser. Auch die finanzielle Situation der Eltern hat einen nicht unerheblichen Einfluss auf das Exklusionsrisiko jugendlicher Arbeitsloser.

Die Studien für Belgien und Deutschland zeigen, dass in diesen Ländern die Familie nicht zentral als soziale Unterstützungsinstanz gesehen wird. Die Ergebnisse beider Untersuchungen lassen vermuten, dass Jugendliche ihr allgemeines soziales Umfeld (Freunde und Bekannte) als wichtiger erachten als familiäre Hilfe. In Südeuropa könnten zunehmende Prozesse der Individualisierung ebenfalls zur Schwächung des Puffereffekts durch Familienunterstützung beitragen. In diesen Ländern sollte eine Verbesserung der institutionellen Unterstützung den Modernisierungseinflüssen entgegenwirken. Die Akzeptanz der Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen und die Verlängerung der familiären Abhängigkeit, einer Abhängigkeit, die nicht den Entwicklungsbedingungen von jungen Menschen entspricht, wie auch der größtenteils tolerierte Bereich irregulärer Beschäftigung beeinflussen massiv die individuellen Erfahrungen.

Zukünftig sollte sich sozialwissenschaftliche Forschung vermehrt mit den sich verändernden Beschäftigungsformen, deren Chancen und Gefährdungen auseinander setzen. Der Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt wird zunehmend stärker von bruchhaften Verläufen, der Notwendigkeit flexibler Anpassungsprozesse sowie der Schaffung von Brücken von der Qualifizierung in den Arbeitsmarkt gekennzeichnet sein.

14 Vgl. Hans Dietrich, JUMP, das Jugendsofortprogramm. Unterschiede in den Förderjahrgängen 1999 und 2000 und Verbleib der Teilnehmer nach Maßnahmeende, in: IAB Werkstattbericht, (2001) 3.

15 *Anmerkung der Redaktion:* Siehe hierzu auch die Beiträge von Günther Schmid und Rudolf Hickel in dieser Ausgabe.

Günter Thoma

Jugendarbeitslosigkeit bekämpfen – aber wie ?

Die Bekämpfung der Beschäftigungslosigkeit hat in unserer Gesellschaft höchste Priorität. Enorme Anstrengungen werden zu ihrer Verringerung unternommen; dabei kommt der Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit ein besonderer Stellenwert zu. Millionen Mark und Euro sind in der Vergangenheit für entsprechende Programme ausgegeben worden – ohne den gewünschten Erfolg zu erzielen. Könnte es sein, dass die alten Antworten nicht mehr taugen, weil sich mittlerweile die Fragestellungen verändert haben? Immerhin schlagen wir uns nun schon seit dreißig Jahren mit einer alles in allem wachsenden Massenbeschäftigungslosigkeit herum. Es sind also neue Konzepte gefragt.

Was den Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit betrifft, so muss einerseits in den Bereichen Prävention und Qualifizierung entschieden anders vorgegangen werden als bisher. Andererseits ist die Jugendarbeitslosigkeit Teil der allgemeinen Krise der Arbeit, deren Überwindung eine wesentliche Bedingung dafür ist, die Jugendarbeitslosigkeit zu verringern bzw. zu beseitigen.

Eine Absage muss all jenen erteilt werden, welche sich die Überwindung der Jugendarbeitslosigkeit vom zu erwartenden Geburtenrückgang erhoffen. Die Zukunft ist grundsätzlich nicht vorhersehbar, da man nie alle Faktoren berücksichtigen, geschweige denn richtig einschätzen kann. Außerdem gibt es zahlreiche Einflüsse, welche die Entlastung des Arbeitsmarktes durch einen Geburtenrückgang mehr als neutralisieren könnten. Wir haben das Problem jetzt. Die Frage muss also lauten: Jugendarbeitslosigkeit bekämpfen – aber wie?

I. Prävention

Prävention bedeutet, den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt so zu gestalten, dass so wenig Jugendliche wie möglich ausbildungsplatz- bzw. arbeitssuchend werden. Zwei präventive Maßnahmen sollen im Folgenden vorgeschlagen bzw. erörtert werden: *erstens* die gegenwartsgerechte Förderung der Ausbildungsreife auf Seiten der Jugendlichen und *zweitens* die Optimierung der Ausbildungssituation.

Die Arbeitswelt hat sich dramatisch verändert und stellt vor allem junge Menschen vor neue Herausforderungen, denen mit herkömmlichen Präventionsmaßnahmen nicht mehr begegnet werden kann. An die Stelle des früher nahtlosen Übergangs von der Schule in die Arbeitswelt ist eine Kluft getreten. Viele SchulabgängerInnen fragen sich Jahr für Jahr, wie sie diese überwinden können. Finden sie keine konkreten Antworten auf ihre Fragen, machen sich leicht Frust, Resignation und Perspektivlosigkeit unter ihnen breit. Sie erleben den Übergang ins Berufsleben dann nicht selten als eine Überforderung – mit dem Resultat, dass viele von ihnen in diese Kluft stürzen. Anschließend müssen sie aus dieser mühsam wieder herausklettern bzw. geborgen werden. Viele Orientierungsprogramme für junge Arbeitsuchende, die teuer sind und jährlich in die Millionen gehen, erübrigten sich, wenn es eine bessere Berufsorientierung gäbe. Viele der Ausbildungsabbrüche könnten vermieden werden, hätten die SchulabgängerInnen die Arbeitswelt vorher kennenlernen und so den zu ihnen passenden Beruf herausfinden können. Die so genannte Normalbiografie gehört der Vergangenheit an. Der formale Schulabschluss, das Gelernte und ein gutes Zeugnis garantieren nicht mehr den reibungslosen Anschluss an die Arbeitswelt. Zusätzliches Rüstzeug ist notwendig geworden.

1. Gegenwartsgerechte Förderung der Ausbildungsreife

Die gegenwartsgerechte Förderung der Ausbildungsreife besteht in der Entwicklung der individuellen Möglichkeiten der Jugendlichen, der Ableitung einer Idee für ihre künftige Tätigkeit und schließlich in deren Umsetzung in der Arbeitswelt. Weshalb ist diese Vorgehensweise erforderlich?

1. Der Ausbildungs- und Arbeitsmarkt ist unübersichtlicher geworden. Das Wissen um die eigenen Möglichkeiten und die Formulierung einer persönlichen Idee für Beruf und Arbeit geben dem jungen Menschen Richtung und Orientierung.

2. Routinetätigkeiten werden automatisiert und Problemstellungen bzw. deren Lösungen rücken als Arbeitsaufgaben in den Mittelpunkt. Daraus ergeben sich nicht nur andere, sondern zugleich höhere Anforderungen für den Arbeitenden. Die

Übersicht: Idealtypische Vorgehensweise zur Förderung der Ausbildungsreife

Innere Dimension	*Äußere Dimension*
Verstehen und Entwickeln der individuellen Möglichkeiten	Vermittlung der Bedingungen der Arbeitswelt
● Potenziale ● Ressourcen ● Eigenschaften ● Interessen	● systematische Berufsorientierung ● Wissen über Arbeitswelt ● Basisqualifikationen ● Schlüsselqualifikationen



Generieren, ausprobieren und präzisieren persönlicher Ideen



Umsetzung der geeignetsten Idee in Ausbildung oder Arbeit

Quelle: Eigene Darstellung.

Entwicklung und Nutzung der eigenen Möglichkeiten ist erforderlich, um diesen Anforderungen gerecht zu werden. Die bloße Arbeitskraft reicht hierfür nicht mehr aus.

3. Der Ausbildungs- und Arbeitsmarkt ist nach wie vor eng und wird es auch künftig bleiben. Es herrscht harte Konkurrenz um fast alle Stellen. Wer sich beliebig bewirbt und nichts vorzuweisen hat außer einer gut gestylten Bewerbungsmappe, ist denjenigen unterlegen, die eine Eignung für die betreffende Arbeit vorweisen können. Die Arbeitgeber haben die Wahl und können sich aus den zahlreichen BewerberInnen die Geeignetsten auswählen.

4. Während früher zwischen unterschiedlichen Angeboten am Arbeitsmarkt gewählt werden konnte, hängt die Entscheidung für einen Beruf bzw. eine Ausbildung heute in stärkerem Maße von der persönlichen Entwicklung und den eigenen Möglichkeiten ab. Damit rückt der Jugendliche selbst bzw. sein „Selbstmanagement“ in den Mittelpunkt.

An die Stelle der Berufswahl tritt die Frage, wie man das, was man gern tun möchte, in der Arbeitswelt realisieren kann. Die klassische Berufsberatung mit ihren derzeitigen Hilfsangeboten ist hier überfordert, weil sie in erster Linie informationsorientiert ist. Diese Informationen sind aber nur bzw. erst dann nützlich, wenn die jungen Orientierungssuchenden wissen, was sie (mit ihren persönlichen Voraussetzungen und Fähigkeiten) wollen (können). Die Berufsberatung setzt also das voraus, weswegen Jugendliche in die Beratung kommen: nämlich eine Antwort auf ihre zentrale Frage zu finden, was sie unter den gegebenen Bedingungen tun wollen.

Dabei ist zu bedenken, dass die Berufsberatung nicht die Kapazität für eine Serie von Einzelgesprächen hat, die für die bessere Orientierung der Jugendlichen erforderlich wäre. Sie steht also auf verlorenem Posten, wenn die Jugendlichen nicht anderenorts auf vielfältige Art und Weise an die Beantwortung der Frage herangeführt werden.

Die Förderung der individuellen Ausbildungsreife ist aufwändig und nimmt viel Zeit in Anspruch. Institutionell sehe ich deshalb keinen anderen Ort als die Schule, an dem dieser Prozess anzusiedeln wäre. Nirgendwo sonst ist im Vorfeld der Arbeitswelt dieser Spielraum vorhanden.

Wie soll die Förderung der Berufsreife inhaltlich aussehen, und wie kann sie in die Praxis umgesetzt werden? (Vgl. die *Übersicht*.) Der erste Schritt besteht darin, die individuellen Möglichkeiten der Jugendlichen zu erkennen und zu entwickeln. Es geht darum herauszufinden, was der oder die Einzelne an Potenzial, Ressourcen, persönlichen Eigenschaften und Interessen mitbringt. In einem zweiten Schritt ist zu entscheiden, wie dieses gefördert werden könnte.

Dieser Ansatz steht im Gegensatz zur herrschenden pädagogischen Praxis, die von der Persönlichkeit der SchülerInnen abstrahiert: Unsere Pädagogik zeichnet sich einerseits durch eine mehr oder weniger abstrakte Wissensvermittlung aus; andererseits setzt sie alle SchülerInnen gleichen zeitlichen, inhaltlichen und didaktischen Lernbedingungen aus. Dabei ist längst bekannt, dass jeder Mensch anders lernt. Ergebnis dieser Pädagogik ist nicht der viel beschworene humanistisch gebildete Mensch bzw. dessen individuelle Entwicklung. Vielmehr werden normierte, weit hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibende, zum Teil

lebensfremde und sich selbst entfremdete junge Menschen „produziert", die nicht selten orientierungslos und ohne die notwendigen Fähigkeiten in die „raue Wirklichkeit" entlassen werden. Aus der Sicht einer Schulabgängerin hört sich das so an: *„Unsicher schlittern wir nun vorwärts. Unsicher und ängstlich, weil es nie eine wirkliche Interessensfindung gegeben hat, unsere Köpfe wurden hervorragend trainiert, nur, was von dem Gelernten uns selbst angeht, haben wir nie herausgefunden, zu beschäftigt waren wir mit der Jagd nach Noten."*[1]

Dieser inneren Dimension steht eine äußere gegenüber: die Aufgabe, jungen Menschen die Bedingungen der Arbeitswelt nahe zu bringen. Es gilt, SchülerInnen mehr und bessere Kenntnisse über die Arbeitswelt und die Arbeitsgesellschaft insgesamt zu vermitteln. Themen wie der ökonomisch-technologische Fortschritt, seine Auswirkungen auf Beschäftigungsverhältnisse, Chancen und Risiken der Veränderungen in der Arbeitswelt, Globalisierung und ihre Folgen usw. gehören auf den Stundenplan. Entsprechende Kenntnisse sind eine Voraussetzung dafür, dass sich Jugendliche mit der Arbeitsgesellschaft beschäftigen bzw. beschäftigen können. Sie werden so überhaupt erst in die Lage versetzt, sich zu der Welt ins Verhältnis zu setzen, in die sie nach der Schule entlassen werden.

Zugleich gilt es, die Vermittlung beruflicher Informationen zu optimieren. Neue Berufsbilder tauchen auf, alte verschwinden. Die Einführung neuer Technologien stellt höhere Anforderungen an ArbeitnehmerInnen wie Auszubildende. Die Kfz-Lehre z. B. bedeutet heute etwas ganz anderes als vor zehn Jahren. Was für den Beruf des Kfz-Mechanikers gilt, trifft für viele andere auch zu. Aus diesem Grund bedarf es einer systematischen Berufsorientierung. Bei Jugendlichen tauchen Fragen über Fragen auf, die es zu beantworten gilt: Welchen Beruf, welche Arbeit soll man wählen? Welcher Beruf ist sicher? Welcher bietet eine Perspektive? Welchem wird man mit den gegebenen persönlichen Voraussetzungen am besten gerecht? Welcher passt zu mir? Nicht nur die Jugendlichen haben diesbezüglich Orientierungsschwierigkeiten, sondern auch deren Eltern. Sie können nicht mehr ohne weiteres Empfehlungen geben. Wie ihre Kinder sind auch sie auf Hilfestellung von außen angewiesen.

Schließlich bedarf es der Vermittlung von Basis- und Schlüsselqualifikationen. Die Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA haben jüngst gezeigt, dass es auch hier an Deutschlands Schulen mangelt. Es wurde ja bekanntlich nicht das Abfragewissen geprüft, sondern es wurde auch „. . .die Fähigkeit von Schülern, Probleme zu lösen, aus Wissen Schlüsse zu ziehen, es im Alltag anzuwenden – zu denken also"[2] getestet. Angesichts der miserablen Ergebnisse sind die Folgen absehbar: „In Deutschland wächst offenkundig eine Generation heran, der es in großen Teilen an elementaren Voraussetzungen fehlen wird, sich im Beruf wie im Leben zurechtzufinden."[3]

Die Entwicklung der beschriebenen inneren und äußeren Dimension der Förderung der Ausbildungsreife ist vor allem eine Sache der Praxis. Es gilt, ein schulisches Umfeld zu schaffen, in dem Jugendliche sich ausprobieren, einbringen und bewähren können. Jugendliche müssen Fehler bzw. Erfahrungen machen dürfen, ohne dafür gleich mit schlechten Noten bestraft zu werden. Projekt- und Praxiszusammenhänge dienen zugleich der Vermittlung von Basis- und Schlüsselqualifikationen. Beide können nicht in der herkömmlichen Unterrichtsform, der Wissensvermittlung, angeeignet werden. Es nützt nichts, wenn Jugendliche einen Aufsatz über Eigeninitiative schreiben können. Es kommt darauf an, dass sie lernen, eigeninitiativ zu werden. Inhalte der äußeren Dimension sind in erster Linie durch vielfältige Begegnungen mit der Arbeitswelt zu vermitteln. Der Phantasie sind hier keine Grenzen gesetzt. Das fängt an bei informellen Gesprächen mit BerufsvertreterInnen, geht über Praktika bis hin zu gemeinsamen Vorhaben von Schule und Unternehmen. Vor dem Hintergrund der eigenen Möglichkeiten und der gesammelten Erfahrungen sind Ideen für künftige Tätigkeiten zu generieren. Darüber hinaus wird für eine Ideenanregung plädiert. Damit sollen Jugendliche nicht von ihrem Weg abgebracht, ihnen soll nichts oktroyiert werden. Durch die Vorstellung unterschiedlichster Lebens- und Berufswege sowie Arbeitsmöglichkeiten soll sich eigenes Interesse entwickeln und strukturieren können.

Häufig ist zu hören, man solle Jugendliche bei der Berufswahlentscheidung am besten sich selbst überlassen. Sie müssten alleine herausfinden, welchen Weg sie einschlagen wollen. Jede Intervention stelle dabei eine Beeinflussung dar. Dieser Auffassung ist entgegenzuhalten, dass erst die Kenntnis von Optionen eine sachgerechte Entscheidung möglich macht. Vor dieser steht der praktische Versuch, stehen Praktika, die es ermöglichen, sich auszuprobieren, Vorstellungen zu präzisieren, mögliche Tätigkeitsfelder miteinander zu vergleichen. Auf dieser Basis kann nach einem

1 Sabine Rutar, Nicht wissen, wo es langgeht, in: DIE ZEIT vom 1. August 1986, S. 40.

2 Martin Spiewak, Die Schule brännt, in: DIE ZEIT vom 6. Dezember 2001, S. 1.

3 Ebd.

Ausbildungsplatz gesucht werden, der zur gewünschten Tätigkeit passt. Jetzt erst sind bei den Jugendlichen die Voraussetzungen gegeben, auf denen die Berufsberatung aufbauen und auf die das Ausbildungssystem reagieren kann.

2. Optimierung der Ausbildungssituation

Die Ausbildungssituation muss hinsichtlich folgender drei Punkte verbessert werden:

1. Erhöhung der Zahl der Ausbildungsplätze

Solange die Zahl der SchulabgängerInnen in den nächsten fünf bis zehn Jahren noch zunimmt, gilt es weitere Anstrengungen zu unternehmen, rein quantitativ mehr Ausbildungsplätze im ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Es gibt hierzu Vorschläge. Zwei seien an dieser Stelle genannt: die Entwicklung neuer Ausbildungsberufe und die Schaffung von Ausbildungsverbänden, um brachliegendes Ausbildungspotenzial zu aktivieren.

2. Behebung des Mismatch-Problems im Ausbildungsmarkt

Das Mismatch-Problem im Ausbildungsmarkt besteht einerseits darin, dass offene Lehrstellen nicht besetzt werden können, obwohl es zahlreiche unversorgte SchulabgängerInnen und junge Arbeitssuchende gibt. Es hat andererseits damit zu tun, dass Talente und Fähigkeiten von Jugendlichen nicht erkannt und genutzt werden. Diesem Problem ist mit passgenauer Vermittlung zu begegnen. Voraussetzung dafür ist eine enge Kooperation von Schule und Ausbildungssystem. So kann Schulen und Ausbildungseinrichtungen nur dringend empfohlen werden, konkrete berufsorientierende Projekte gemeinsam durchzuführen, um den geeigneten Nachwuchs für die Ausbildung zu rekrutieren. Die Projektgestaltung hängt dabei von der konkreten Problemlage vor Ort ab. Es mag sich dabei darum handeln, Jugendliche betriebsnah über Ausbildungsinhalte zu informieren. Es kann auch das Anliegen von Ausbildern sein, potenzielle Lehrlinge kennenzulernen.

3. Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen

In den letzten Jahren lag die Zahl der Ausbildungsabbrüche bei ca. 20 Prozent. In absoluten Zahlen wurden 1998 von 611 819 Ausbildungsverträgen 134 683 gelöst.[4] Angesichts der Tatsache, dass jede fünfte Ausbildung scheitert, müssen dringend Maßnahmen zur Reduzierung dieser Abbrüche ergriffen werden. Das gilt umso mehr, als sie Frustrationen und Kosten verursachen und die Ausbildungsbereitschaft auf beiden Seiten dämpfen. Zu Ausbildungsabbrüchen kommt es häufig auf Grund von Überforderungen auf Seiten der Jugendlichen. Es ist folglich bei der Berufswahl darauf zu achten, diese möglichst zu vermeiden. Dazu könnte das Berufsausbildungssystem beitragen, wenn es sich ausdifferenzieren würde in Kernqualifikationen, Wahlpflichtbausteine und Zusatzqualifikationen.[5] Durch eine solche Differenzierung würden leistungs- und lernschwächere Jugendliche entsprechend gelenkt und nicht überfordert. Ihnen würde eine größere Chance auf eine erfolgreich abgeschlossene Ausbildung eingeräumt: Im Ergebnis ginge die Zahl der Ausbildungsabbrüche zurück. Umgekehrt würden durch eine solche Ausdifferenzierung leistungsfähige Jugendliche nicht unterfordert. Wahlbausteine und Zusatzqualifikationen ermöglichten es, Talente und Begabungen von Jugendlichen zu berücksichtigen. Ausbildungsschwerpunkte könnten für Jugendliche geschaffen werden.

II. Innovative Qualifizierung und Arbeitsschaffung für junge Arbeitssuchende

Die herkömmliche Qualifizierung ist weder entschieden genug am Potenzial der einzelnen jungen Arbeitsuchenden noch an den entsprechenden Erfordernissen der Arbeitswelt ausgerichtet. Sie vermittelt immer noch zu viel abstraktes Wissen. Die Berufswahlentscheidung der Jugendlichen wird implizit vorausgesetzt, statt sie mit diesen gemeinsam zu entwickeln. Die jungen Menschen werden bestenfalls auf einen anonymen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt vorbereitet. Das Ziel *innovativer Qualifizierung* besteht darin, dass die Jugendlichen tatsächlich den Übergang in diesen Markt schaffen. Es ist zu realisieren auf dem Wege der

– Vermittlung von Schlüsselqualifikationen – allen voran Eigeninitiative und Unternehmensgeist, damit die Teilnehmer sich selbständig im Arbeitsmarkt bewegen können;

– Förderung des vorhandenen Potenzials ihrer jugendlichen Teilnehmer;

– Förderung und Entwicklung persönlicher Ideen über ihre künftige Tätigkeit und die selbstständige Umsetzung;

4 Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, Ausbildungsabbruch, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv), (2001) 4, S. 189.

5 Vgl. Dieter Philipp, Karriere nach Maß im Handwerk: „Ausbilder der Nation“ erprobt Zukunftsmodelle für Lehre und Weiterbildung, in: ibv, (2000) 23, S. 2559 ff.

– präzisen Analyse des Arbeitsmarktes und seines Bedarfs;

– Unterstützung bei der Entdeckung des formellen wie informellen Arbeitsmarktes;

– Schaffung vielfältiger Beziehungen zwischen den Jugendlichen und der Arbeitswelt.

Außerdem macht es sich die innovative Qualifizierung zur Aufgabe, gemeinsam mit arbeitslosen Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen neue Arbeitsmöglichkeiten zu entwickeln und zu schaffen – vor allem mit jenen, denen der Arbeitsmarkt wenig Möglichkeiten bietet, bzw. mit jenen, die für sich keine Chancen sehen. Ein Beispiel für die Schaffung individueller Arbeit ist das „Projekt Enterprise" in Brandenburg: ein alternatives Existenzgründungsprogramm für junge Arbeitslose, die sich selbständig machen wollen und wirtschaftlich benachteiligt sind: „Mit Enterprise wird jungen Menschen ein neuer Zugang zu Qualifizierungsmöglichkeiten geboten, indem auf deren spezifische Bedarfe zur Verwirklichung ihres Konzepts reagiert wird. Ziel ist es, junge Menschen zu befähigen, eigenständige Erwerbsstrategien zu entwickeln und ihre Lebens- und Berufsbiographien selbst zu gestalten", heißt es in einem Auszug aus der Informationsschrift zu dem Projekt.

Gering qualifizierte und benachteiligte Jugendliche in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu integrieren erfordert besondere Anstrengungen, da dies aus folgenden Gründen immer schwieriger wird:

– Einfache Tätigkeiten fallen der Rationalisierung am stärksten zum Opfer, so dass die Zahl der Stellen für ungelernte Arbeitskräfte stetig abnimmt.

– Geringqualifizierte werden auf dem Arbeitsmarkt von den besser Qualifizierten verdrängt.

– Geringqualifizierte haben genau das nicht, was die meisten Jobs voraussetzen: höhere Bildungsabschlüsse. Sie sind damit von vorneherein von der Mehrheit der Stellen ausgeschlossen.

Nicht selten kommen erschwerende soziale und persönliche Umstände hinzu, wie Erziehungsdefizite und familiäre Probleme. Mehr noch: Wie die Ergebnisse der PISA-Studie zeigen, werden Schüler mit einem schwierigen familiären Hintergrund nicht etwa besonders gefördert, um die Defizite wettmachen zu können. Das Gegenteil ist der Fall. So ist es nicht verwunderlich, dass die Arbeitslosigkeit sozial benachteiligter Jugendlicher in der Schule bereits programmiert ist.

Es stellt sich die Frage, was zu tun ist, wenn es für diese Gruppe junger Menschen tatsächlich keine Vollerwerbsarbeitsplätze mehr gibt. Dann wird es erforderlich, auf Arbeitsformen jenseits von Job und Beschäftigung zurückzugreifen, um den Lebensunterhalt zumindest teilweise durch Arbeit zu sichern. Selbstversorgung ist eine solche Arbeitsform. Durch Verminderung der Lebenshaltungskosten – durch die Verringerung der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Zielgruppe – wird der Zwang reduziert, jeden Monat eine beträchtliche Summe Geld verdienen zu müssen. Der Effekt der Selbstversorgung lässt sich besonders gut am Beispiel der Schaffung von Wohnraum illustrieren. Haben die betroffenen Jugendlichen die Gelegenheit, ihren künftigen Wohnraum selbst zu sanieren, so schaffen sie sich einen Wert, den sie auf dem Wege der Lohnarbeit niemals realisieren könnten. Der Wegfall der Miete verringert die monatliche Kostenbelastung erheblich. Ein Vollzeitjob bzw. ein volles Einkommen ist dann nicht mehr zwingend erforderlich. Dafür stehen den Jugendlichen jetzt andere Optionen am Arbeitsmarkt zur Verfügung, sei es eine Teilzeitarbeit, ein befristetes Beschäftigungsverhältnis oder eine geringfügige Beschäftigung. Anders ausgedrückt: Die Integration der betroffenen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt wird nun wieder möglich bzw. fällt leichter. Dazu trägt bei, dass die Einbindung von Jugendlichen in die Sanierungsarbeiten der Wohnung eine arbeitsweltnahe Qualifizierung darstellt. Sie erwerben Fähigkeiten und Kenntnisse, die als Teilqualifikationen zertifiziert werden können und die ihnen auf dem Arbeitsmarkt zugute kommen.[6] Selbstversorgung und Jobarbeit schließen sich also nicht aus, sondern ergänzen sich. Gerade die Gruppen, die auf Grund ihrer persönlichen Voraussetzungen Gefahr laufen, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu werden, könnten mit solchen Modellen aufgefangen werden. Anstatt dauerhaft am Tropf der Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe zu hängen, könnten sie sich selbst versorgen und dadurch unabhängiger werden. Der beschriebene Ansatz, Jobarbeit mit Selbstversorgung zu verknüpfen, der bislang nur punktuell Anwendung findet, sollte besser verbreitet werden.

III. Reform des Beschäftigungssystems

Jugendarbeitslosigkeit ist Teil der gegenwärtig allgemein herrschenden hohen Beschäftigungslosigkeit. Im Gegensatz zu früher ist diese heute weit

6 Vgl. Gabriele Gabriel, Wohnen durch Arbeit – Jugendliche sanieren ihren künftigen Wohnraum, in: Deutsches Jugendinstitut e. V. (Hrsg.), Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit, München 1998.

weniger begrenzt – räumlich wie zeitlich, sektoral wie gruppenbezogen. Waren in der Vergangenheit bestimmte gesellschaftliche Gruppen besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen, so ist heute jede Gruppierung davon tangiert: Männer wie Frauen, Akademiker wie Handwerker, Angestellte wie Arbeiter, ältere wie junge Menschen. In der Vergangenheit war Arbeitslosigkeit konjunkturell bedingt. Eine schlechte Auftragslage bzw. Rezessionen bewirkten einen Beschäftigungsrückgang, der durch wirtschaftliche Belebung allmählich wieder ausgeglichen werden konnte. Die gegenwärtige Beschäftigungslosigkeit ist nicht mehr nur konjunktureller Natur. Trotz Wirtschaftswachstums bzw. Umsatzsteigerungen geht sie nicht zurück, manchmal nimmt sie sogar zu. Die Beschäftigungslosigkeit ist heute im Kern konjunkturresistent. Ursache ist die immer stärkere Rationalisierung der Produktion. Als Folge des technologischen Fortschritts wird menschliche Arbeitskraft systematisch ersetzt. Technologie, bisher hauptsächlich Hilfsmittel für Arbeit und Produktion, wird zunehmend zu einem wertschöpfenden Produktionsfaktor. Kein Arbeitsbereich bleibt davon verschont: Industrie wie Dienstleistungssektor, Staatsbetriebe wie öffentliche Verwaltung werden mit der Einführung jeder neuen technologischen Generation produktiver. Immer mehr Güter und Dienstleistungen können mit immer weniger Menschen hergestellt bzw. erbracht werden. Wir stehen bei dieser Entwicklung noch ganz am Anfang; sie liegt nicht, wie viele meinen, schon hinter uns. Dabei wird die Geschwindigkeit des technologischen Fortschritts und die damit einhergehende Automatisierung der Produktion geradezu sträflich unterschätzt.

Neben der technologisch bedingten Arbeitslosigkeit gibt es die so genannte strukturelle Arbeitslosigkeit. Sie ist auf Mängel im Beschäftigungssystem zurückzuführen. Zu den gravierendsten Mängeln gehört, dass immer mehr Überstunden geleistet werden. Trotz hoher Beschäftigungslosigkeit gelingt es nicht, diese abzubauen und in zusätzliche Arbeitsplätze zu verwandeln.

Des Weiteren ist das „Mismatch“-Problem des Arbeitsmarktes zu nennen. Der Massenarbeitslosigkeit steht eine wachsende Zahl offener Stellen gegenüber, die nicht besetzt werden kann. Das gilt insbesondere für den Informatikbereich und den Lehrerberuf, aber auch in Handwerk und Industrie fehlen Fachkräfte. Offensichtlich ist dieses Mismatch-Problem größer als angenommen. Gerhard Bosch vom Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen schließt: „Der Fachkräftemangel, den wir heute in einigen Bereichen spüren, wäre also noch viel höher, wenn er nicht durch eine Verlängerung der Arbeitszeit bei vielen qualifizierten Arbeitskräften verschleiert worden wäre.“[7] Ergänzend zu den jugendspezifischen Maßnahmen bedarf es daher einer grundlegenden Reform des Beschäftigungssystems.

Es würde den Rahmen dieses Artikels sprengen, auf diese Reform im Einzelnen einzugehen. Es soll lediglich ein zentraler Punkt angesprochen werden: Erwerbsarbeit ist in unserer Gesellschaft *der* Weg zur Einkommenserzielung und damit zur Bestreitung des Lebensunterhaltes. Daraus folgt die Notwendigkeit, dass alle Erwerbsfähigen die Möglichkeit erhalten müssen, sich ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Da Jobs knapper und Beschäftigungsverhältnisse prekärer werden, stellt sich die Frage nach einer Teilung der Arbeit im Sinne einer Arbeitszeitverkürzung. Sie würde nicht nur zur Behebung von Beschäftigungslosigkeit führen. Sie würde zugleich dem Abbau der Überstunden förderlich sein. Damit könnte dem Missstand entgegengewirkt werden, dass Inhaber von Vollzeitarbeitsplätzen tendenziell immer mehr arbeiten – und das angesichts eines Heers von Arbeitslosen, die zum Nichtstun verurteilt sind. Überhaupt würde damit etwas Wirksames getan werden gegen die gesellschaftliche Kluft zwischen denen, die Arbeit haben, und jenen, die keine haben.

Der grundsätzlich irreversible Rückgang von Jobs und Beschäftigung ist des Weiteren auszugleichen durch die oben angesprochene Förderung und gesellschaftliche Verankerung neuer Formen von Arbeit. Jobs werden immer knapper, trotzdem gibt es unendlich viel Arbeit. Das heißt, Vollbeschäftigung ist als Ziel aufzugeben. Ein Beispiel dafür, wie man sich beim Versuch der Annäherung an Vollbeschäftigung andere, nicht minder schwerwiegende Beschäftigungsprobleme einhandelt, liefert das Job-Wunder-Land USA, das mit dem *working-poor*-Phänomen zu kämpfen hat. Beschäftigungslosigkeit mag auf diesem Wege zurückgehen oder verschwinden, die Krise der Arbeit bleibt.

Jugendarbeitslosigkeit hat viele Auslöser. Das einseitige Betonen einer Ursache, wie es häufig und gern getan wird, wird weder der Sache gerecht noch bringt es uns einer Lösung näher. Bestenfalls dient es dazu, einen Schuldigen ausfindig zu machen, dem man die Misere in die Schuhe schieben kann. Zugleich ist damit gesagt, dass es keinen Königsweg zur Lösung des Problems gibt. Vielmehr bedarf es vielfältiger systemischer und zielgruppenspezifischer Problemlösungen, die heute –

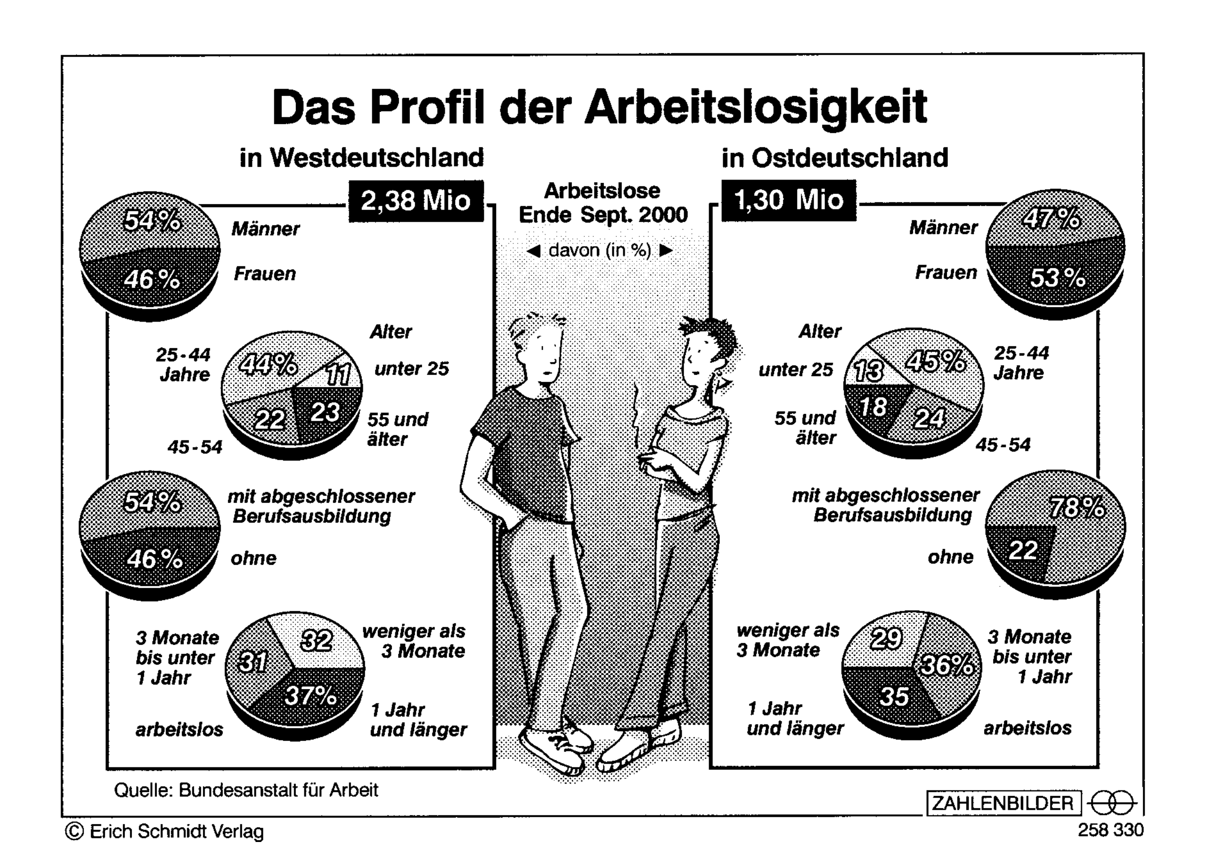
7 Gerhard Bosch, Die Zukunft der Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche in Deutschland, in: Claus Groth/Wolfgang Maennig (Hrsg.), Strategien gegen Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich, Frankfurt/M. 2001.

wenn überhaupt – erst in Ansätzen vorhanden sind. Erst wenn die vorhandenen Probleme in das Bewusstsein der verantwortlichen Akteure eindringen, wird die herkömmliche Methode der Überwindung von Jugendarbeitslosigkeit eine Richtungsänderung erfahren und dadurch zu einer Fülle neuer Programme führen. Dennoch besteht kein Zweifel, dass es sich um eine große Herausforderung für die Praxis handelt.

Schon die in diesem Artikel vorgetragenen Reformvorschläge für Schule, Berufsberatung, Ausbildung und berufliche Qualifizierung stellen Ansprüche und Anforderungen an das Personal, denen dieses derzeit kaum gerecht werden kann. Lehrer, Berater, Ausbilder, Sozialarbeiter und Sozialpädagogen erwerben in ihrer Ausbildung kaum die Fähigkeiten, die sie für die Durchführung einer individuellen Bildung und Qualifizierung benötigten. Sie erfahren wenig oder nichts über entsprechende Methoden und Instrumente. Hinderlich ist zuweilen auch die Struktur der arbeitsmarktpolitischen Programme zur Beschäftigungsförderung. So werden nicht selten innovative Vorhaben abgelehnt, weil sie nicht in den vorgegebenen Rahmen passen. Oder sie müssen passend gemacht, d. h. so zurechtgestutzt werden, dass das Innovative auf der Strecke bleibt.

Weiterführende Internetadressen:

www.dji.de
www.iq-enterprise.de
www.newwork.net
www.arbeitsamt.de/essen/projekte
www.freiligrath-kids.de
www.hiba.de
www.bibb.de
www.imbse.de



Günther Schmid

Dr. rer. pol., geb. 1942; Direktor am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Universitätsprofessor für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin.

Anschrift: WZB, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin.
E-Mail: gues@wz-berlin.de

Veröffentlichungen u. a.: Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/M. – New York 2002; (zus. mit Bernard Gazier) The Dynamics of Full Employment, Cheltenham – Northampton 2002.

Rudolf Hickel

Dr. rer. pol., geb. 1942; Professor für Wirtschaftswissenschaft im Fachbereich 7 der Universität Bremen; Direktor des Instituts Arbeit und Wirtschaft (IAW).

Anschrift: Universität Bremen (IAW), Parkallee 39,
28359 Bremen. E-Mail: hickel@uni-bremen.de

Veröffentlichungen u.a.: Die Risikospirale. Was bleibt von der New Economy?, Oktober 2001, Frankfurt/M.; (Hrsg. zus. mit Frank Strickstrock) Brauchen wir eine andere Wirtschaft?, Reinbek 2001.

Frank Oschmiansky

Dipl.-Pol., geb. 1964; wiss. Mitarbeiter in der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Anschrift: WZB, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin.
E-Mail: fosch@wz-berlin.de

Veröffentlichungen u. a. zur „Geschichte der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland" und zu „Regionaler Arbeitsmarktpolitik in Berlin und Brandenburg".

Christine Morgenroth

Dr. phil., geb. 1952; Professorin für Psychologie an der Universität Hannover und Psychotherapeutin.

Anschrift: Podbielskistr. 31, 30163 Hannover.
E-Mail: c.morgenroth@htp-tel.de

Veröffentlichungen u. a. zu Subjektkonstitution bei Marginalisierungserfahrungen.

Heinz J. Ebenrett

Dr. phil., Diplompsychologe, geb. 1943; Leitender Wissenschaftlicher Direktor im Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr.

Anschrift: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Postfach 1142, 15331 Strausberg.
E-Mail: HeinzJuergenEbenrett@Bundeswehr.org

Dieter Hansen

Dr. phil., Diplompsychologe, geb. 1944; Ministerialrat und Leiter des Referats „Wehrpsychologie" im Bundesministerium der Verteidigung.

Anschrift: BMVg – PSZ III 6, Postfach 1328, 53003 Bonn.
E-Mail: hansenfursty@t-online.de

Veröffentlichungen u. a. zu Themen der Flug- und Personalpsychologie sowie zur Einsatz- und Notfallpsychologie.

Klaus J. Puzicha

Dr. phil., Diplompsychologe, geb. 1940; Ministerialrat im Bundesministerium der Verteidigung.

Anschrift: Im Pützfeld 8, 53125 Bonn.
E-Mail: PuzichaBonn@AOL.com

Veröffentlichungen u. a. zu Themen der Wehr-, Personal-, Verwaltungs- und Sozialpsychologie.

Thomas Kieselbach

Dr. phil., Dipl.-Psych., geb. 1944; Professor und Leiter des Instituts für Psychologie der Arbeit, Arbeitslosigkeit und Gesundheit (IPG) an der Universität Bremen.

Anschrift: IPG, Universität Bremen, Grazer Str. 2, 28 359 Bremen. E-Mail: kieselbach@ipg.uni-bremen.de

Veröffentlichungen u.a.: zahlreiche nationale und internationale Publikationen zum Thema Arbeitslosigkeit und Gesundheit, Verfasser des Kapitels „Arbeitslosigkeit" im Bundesgesundheitsbericht 1998.

Gert Beelmann

Dipl.-Soz.-Wiss., geb. 1971; wiss. Mitarbeiter und Doktorand am IPG an der Universität Bremen.

Anschrift: IPG, Universität Bremen, Grazer Str. 2, 28 359 Bremen. E-Mail: beelmann@ipg.uni-bremen.de

Veröffentlichungen u. a. zu den Themen Arbeitslosenforschung, Gesundheits- und Arbeitspsychologie.

Günter Thoma

Dipl.-Ökonom, geb. 1961; Geschäftsführer der Aral-Stiftung.

Anschrift: Hattinger Str. 348, 44795 Bochum.
E-Mail: aral-stiftung@t-online.de

Nächste Ausgabe

Sigrid Arnade
Zwischen Anerkennung und Abwertung
Behinderte Frauen und Männer im bioethischen Zeitalter

Peter Radtke
Vom „Internationalen Jahr der Behinderten" zum „Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen"

Kurt Jacobs
Probleme und Möglichkeiten der schulischen und beruflichen Integration von Menschen mit geistiger Behinderung

Anne Waldschmidt
Selbstbestimmung als behindertenpolitisches Paradigma – Perspektiven der Disability Studies

Ulrike Schildmann
Geschlecht und Behinderung

Bernd Schulte
Behindertenrecht und Behindertenpolitik in der Europäischen Union

Theresia Degener
Eine UN-Menschenrechtskonvention für Behinderte als Beitrag zur ethischen Globalisierung

Günther Schmid

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6–7/2003, S. 3–6

■ Die Bundesregierung reagierte auf den „Vermittlungsskandal" im Februar 2002 rasch und hart mit unmittelbaren Eingriffen in die Organisation der Bundesanstalt für Arbeit und mit der Einsetzung der „Hartz-Kommission". Dieser Beitrag präsentiert beispielhaft die Leitidee und Strategie der Kommission und diskutiert einige der zentralen Einwände gegen die Kommissionsvorschläge aus der Sicht eines Kommissionsmitglieds.

Rudolf Hickel

Hartz-Konzept: Arbeitslose effektiver in billige Jobs – Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6–7/2003, S. 7–9

■ Die Hartz-Kommission konzentriert ihre Vorschläge nicht auf die Frage, mit welchen Strategien Arbeitsplätze geschaffen werden können. Vielmehr steht ein neuer Gesellschaftsvertrag über den institutionellen Umgang mit heutigen, aber auch zukünftigen Arbeitslosen im Zentrum. Zwar enthält das Konzept auch positive Vorschläge wie den Umbau der Arbeitsämter zu Service-Einrichtungen mit personenbezogenen Beratungspaketen aus einer Hand. Insgesamt zahlen jedoch die Arbeitslosen den Preis für das neue gesellschaftliche Arrangement.

Frank Oschmiansky

Faule Arbeitslose?

Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmissbrauch

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6–7/2003, S. 10–16

■ Im Beitrag wird untersucht, ob Debatten über „faule Arbeitslose" einem wiederkehrenden Muster folgen. Der Fokus ist dabei auf die Höhe der Arbeitslosigkeit, das Meinungsbild der Bevölkerung über Arbeitslose, anstehende oder vorangegangene Wahlen sowie die Höhe der verhängten Sperrzeiten gerichtet. Es zeigt sich, dass die „Faulheitsdebatten" zu einem guten Teil politischen Kalkülen folgen. Sie dienen zudem als „mentales Einfallstor", um Leistungseinschränkungen und Sanktionsverschärfungen den Boden zu bereiten.

Christine Morgenroth

Arbeitsidentität und Arbeitslosigkeit – ein depressiver Zirkel

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6–7/2003, S. 17–24

■ Die identitätssichernde Bedeutung von Erwerbsarbeit dient der Existenzsicherung und ist zugleich eine hochrangige Quelle für sinnstiftende Zusammenhänge, für Bestätigung und Anerkennung. Entfällt diese Ressource für soziale Anerkennung und materielle Sicherheit, kommt es im Sinne einer depressiven Reaktion zu schweren Beeinträchtigungen des Selbstwertgefühls. Enttäuschung und Wut, die keinen sozial akzeptierten Raum finden, werden in autoaggressiver Weise in depressiven Teufelskreisen wirksam. Dieser durch Arbeitslosigkeit ausgelöste sozialpsychologische Mechanismus wird so lange auftreten, wie die erwerbsförmig organisierte Arbeit die wichtigste Quelle für Existenzsicherung, Bestätigung und Anerkennung darstellt.

Heinz J. Ebenrett/Dieter Hansen/ Klaus J. Puzicha

Verlust von Humankapital in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6–7/2003, S. 25–31

■ Der Psychologische Dienst der Bundeswehr stellt seit langem auffällige Unterschiede in den Intelligenzleistungen junger Männer fest. In der vorliegenden Untersuchung werden in bundesweit 83 Regionen die Durchschnittswerte der Intelligenz von rund 250 000 jungen Männern zu sozioökonomischen Kennwerten dieser Regionen in Beziehung gebracht. Das intellektuelle Leistungsniveau der Untersuchten – das jeweilige regionale „Humankapital" – weist einen starken Zusammenhang mit der regionalen Arbeitslosenquote und der Abwanderungsrate auf. Die Ergebnisse werden vor dem Hintergrund der PISA-Studie diskutiert.

Thomas Kieselbach/Gert Beelmann

Arbeitslosigkeit als Risiko sozialer Ausgrenzung bei Jugendlichen in Europa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6–7/2003, S. 32–39

■ In der sozialwissenschaftlichen Forschung erfährt der Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung wachsende Aufmerksamkeit. Auch die Europäische Kommission hat die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in die nationalen Beschäftigungsrichtlinien aufgenommen. In einem EU-Forschungsprojekt wurde in sechs Ländern untersucht, welche Schlüsselmechanismen bei Langzeitarbeitslosigkeit von Jugendlichen soziale Exklusionsprozesse verschärfen oder protektiv begrenzen und welche innovativen Interventionskonzepte zur Bekämpfung des sozialen Ausgrenzungsrisikos bei Jugendlichen als Folge von Arbeitslosigkeit entwickelt wurden und übertragbar auf andere Länder sind.

Günter Thoma

Jugendarbeitslosigkeit bekämpfen – aber wie?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6–7/2003, S. 40–46

■ Im Beitrag wird der immer dringlicher werdenden Frage nachgegangen, was gegen die längst chronisch zu nennende Jugendarbeitslosigkeit zu tun ist. Auf der einen Seite werden prinzipielle, zielgruppenspezifische Vorschläge gemacht. Insbesondere wird die Kluft zwischen Schule und Arbeitswelt thematisiert, und es wird aufgezeigt, wie diese verringert werden kann. Auf der anderen Seite wird daran erinnert, dass Jugendarbeitslosigkeit Teil der allgemeinen Krise der Beschäftigung ist. Die Überwindung dieser Krise erfordert eine tiefgreifende Reform des Beschäftigungssystems. ■